

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Uwe Blien

Die regionale Mittelverteilung für
die aktive Arbeitsmarktpolitik
Politikberatung des IAB für Zwecke
der Maßnahmesteuerung

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB),
90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16,
E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0;
Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30.
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.
ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Die regionale Mittelverteilung für die aktive Arbeitsmarktpolitik

Politikberatung des IAB für Zwecke der Maßnahmesteuerung

Uwe Blien*

Seit dem Inkrafttreten des Arbeitsförderungsreformgesetzes zu Anfang 1998 werden die Mittel der Ermessensleistungen der Arbeitsmarktpolitik – also u. a. Qualifizierungsmaßnahmen und ABM – aus einem gemeinsamen Budget, dem sogenannten Eingliederungstitel, bezahlt. Zur Verteilung der Budgetmittel in Höhe von ca. 25 Mrd. DM auf die Regionen der Bundesrepublik Deutschland wurde ein Schlüssel gesucht, der wesentlich auf einem Arbeitsmarktindikator beruhen sollte.

Ein Vorschlag für den Verteilungsmodus (einschließlich Indikator) wurde im IAB in Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen der BA entwickelt. Kriterien für die Entwicklung waren: Effizienz des Mitteleinsatzes, möglichst genaue Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben des Sozialgesetzbuchs, Transparenz der Vorgehensweise, Offenheit für notwendige geschäftspolitische Entscheidungen, wissenschaftlich-formale Korrektheit in der Umsetzung.

Hier wird die Vorgehensweise bei der Indikatorkonstruktion erläutert und das Verteilungsergebnis dargelegt, das schließlich vom Vorstand und Verwaltungsrat der BA beschlossen wurde und die notwendigen geschäftspolitischen Gewichtungen enthält. Ebenfalls kurz behandelt wird die Geschichte der Implementation des Instruments zur Mittelverteilung, das erhebliche regional- und wirtschaftspolitische Auswirkungen hat.

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Maßstäbe zur Mittelverteilung für Ermessensleistungen der Arbeitsmarktpolitik
 - 2.1 Ziele der Arbeitsmarktpolitik
 - 2.2 Kriterien für die regionale Mittelverteilung in den vergangenen Jahren
 - 2.3 Neue Kriterien für die Mittelverteilung im SGB IV
- 3 Vorbereitende Schritte bei der Entwicklung
 - 3.1 Die Vorgehensweise
 - 3.2 Rahmenentscheidungen bei der Konstruktion eines Verteilungsschlüssels
 - 3.3 Auswahl der relevanten regionalen Einheiten
 - 3.4 Die einzelnen Teilindikatoren für die Arbeitsmarktsituation
 - 3.5 Beziehungen zwischen den Teilindikatoren
- 4 Die Methodik der Konstruktion eines Schlüssels zur Mittelverteilung
 - 4.1 Einführung und Überblick
 - 4.2 Formale Aspekte der Indikatorbildung
 - 4.3 Zur Diskussion des gewählten Verfahrens

5 Das Ergebnis

- 5.1 Resultate verschiedener Modellvarianten
- 5.2 Die Entscheidung über den Modus zur Mittelverteilung
- 5.3 Die weitere Umsetzung der Beschlüsse zur Mittelverteilung

6 Ausblick

1 Einführung

Mit dem Inkrafttreten der Vorschriften des Arbeitsförderungsreformgesetzes, vor allem niedergelegt im Sozialgesetzbuch (SGB) III, aber auch in anderen Gesetzestexten, änderte sich die bis dahin gültige Vorgehensweise bei der regionalen Verteilung der Mittel der Arbeitsmarktpolitik. Ein neuer Verteilungsschlüssel wurde gesucht, der die vergleichsweise konkreten gesetzlichen Vorschriften über die regionale Zuteilung der Budgetmittel für die aktive Arbeitsförderung, also für die Qualifizierung, für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) etc., umsetzen sollte. Die gesetzlichen Bestimmungen sehen vor, daß sich die Mittelverteilung an bestimmten Indikatoren zur Arbeitsmarktsituation und zur Arbeitsmarktaufnahmefähigkeit zu orientieren habe.

In Reaktion auf die Änderung der gesetzlichen Lage wurde im IAB eine Arbeitsgruppe einberufen, die in Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachreferaten der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit ein geeignetes Verfahren zur Mittelverteilung ausarbeiten sollte. Die dabei vorgelegten Vorschläge über das Verfahren wurden vom Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesanstalt übernommen und – mit von den Entscheidungsträgern festgelegten Schwerpunktsetzungen – beginnend mit dem Haushaltsjahr 1998 zur regionalen Verteilung benutzt.

Im vorliegenden Aufsatz wird zunächst (in Abschnitt 2) allgemein mit den Zielen der Arbeitsmarktpolitik begonnen und die im SGB IV niedergelegten Kriterien für die regionale Steuerung der Mittel werden näher erläutert. Anschließend (in

* Gemäß der üblichen Verfahrensweise ist Dr. Uwe Blien (wissenschaftlicher Mitarbeiter des IAB) allein verantwortlich für den Inhalt des folgenden Artikels. Gleichwohl wurde der Entwurf für den Arbeitsmarktindikator, der im folgenden dargelegt wird, als IAB-Vorschlag formuliert. An der IAB-Arbeitsgruppe, die über den Entwurf diskutierte, nahmen teil: Dr. Dieter Blaschke, Christian Brinkmann, Dr. Werner Karr, Dr. Hanspeter Leikeb und der Verfasser des Artikels. An den weiteren Beratungen, die in einen konsensuellen Vorschlag für den Vorstand der BA mündeten, nahmen in einer abteilungsübergreifenden Arbeitsgruppe Vertreter der Fachabteilungen der Hauptstelle der BA (u. a. Ib und IIIa) teil. Der Autor dankt den Forschungs- und den Statistikreferaten in den Landesarbeitsämtern für Beratung und Umsetzung der Indikatorrechnungen auf die kleinräumige Ebene, M. Wiedenbeck (ZUMA) und H. Rudolph (IAB) für methodische Beratung, Phan thi Hong Van (IAB) für Datenarbeiten und Professor J. Möller (Universität Regensburg) für wichtige Hinweise.

Abschnitt 3) wird diskutiert, welche Basisentscheidungen gefällt werden müssen, um einen geeigneten Indikator zu definieren. Außerdem werden die einzelnen Teilindikatoren operationalisiert. Die Vorgehensweise bei der Konstruktion des Arbeitsmarktgesamtindikators und eines Schlüssels zur Mittelverteilung wird im folgenden zunächst verbal und anschließend formal erläutert (Abschnitt 4). Weiterhin werden die Ergebnisse diskutiert (5) und ein Ausblick auf künftige Anwendungen des geschilderten Verfahrens geben (6).

2 Maßstäbe zur Mittelverteilung für Ermessensleistungen der Arbeitsmarktpolitik

2.1 Ziele der Arbeitsmarktpolitik

Die Festlegung eines Schlüssels zur Verteilung der Finanzmittel für die aktive Arbeitsförderung auf die einzelnen Regionen der Bundesrepublik Deutschland hat sich an den allgemeinen Zielen der Arbeitsmarktpolitik zu orientieren, die im bis Ende 1997 geltenden Arbeitsförderungsgesetz (AFG) im § 1 kodifiziert waren: „Die Maßnahmen sind ... darauf auszurichten, daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird.“

Im Sozialgesetzbuch (SGB) III, das nunmehr das AFG ersetzt, wird in § 1 allgemein formuliert: „Durch die Leistungen der Arbeitsförderung soll vor allem der Ausgleich am Arbeitsmarkt unterstützt werden.“ (Abschnitt (1)). „Die Leistungen der Arbeitsförderung sind so einzusetzen, daß sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen sowie der besonderen Verantwortung der Arbeitgeber für Beschäftigungsmöglichkeiten und der Arbeitnehmer für ihre eigenen beruflichen Möglichkeiten Rechnung tragen und die Erhaltung und Schaffung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen nicht gefährden“ (Abschnitt (2)).

Die neue Formulierung betont insbesondere die Eigenverantwortung der Marktteilnehmer für den Stand der Beschäftigung in der Marktwirtschaft der Bundesrepublik. Insbesondere sollen durch die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen „Zeiten der Arbeitslosigkeit sowie des Bezugs von Arbeitslosengeld, Teilarbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe vermieden oder verkürzt werden“ (SGB III; § 1 (1)).

Der Gesetzgeber hat die im AFG enthaltene, relativ weitreichende Rahmenzielsetzung für die Arbeitsmarktpolitik, insbesondere im Hinblick auf den hohen Beschäftigungsstand, nicht in das SGB übernommen. „Auf dem Hintergrund von Zweifeln hinsichtlich der Steuerbarkeit des Wirtschaftsprozesses und einer stärker angebotsorientierten Wirtschaftspolitik konzentriert sie (die Bundesregierung – der Verf.) sich vielmehr mit der Arbeitsförderung auf den unmittelbaren Arbeitsmarktausgleich, d. h. vorrangig: Individuelle Förderung von Problemgruppen des Arbeitsmarktes und nicht zugleich Beitrag zur Strukturpolitik“ (Brinkmann 1998: 1764).

Der Verzicht auf eine explizite Aufnahme des Wachstumszieles für die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bei der Formulierung der allgemeinen Zielsetzungen des SGB, verglichen mit denen des alten AFG, mag zunächst überraschen. Indirekt kommt das Entwicklungsziel jedoch zumindest

dadurch wieder ins Spiel, daß klar gesagt wird, daß sich die Arbeitsmarktpolitik der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung unterzuordnen habe, in der Wirtschaftswachstum als zentrales Ziel (kodifiziert u. a. im Stabilitätsgesetz) enthalten ist.

2.2 Kriterien für die regionale Mittelverteilung in den vergangenen Jahren

Die Arbeitsmarktpolitik konzentriert ihre Ausgaben in den benachteiligten Regionen der Republik und betreibt dadurch gleichzeitig Regionalförderung, sie trägt insbesondere zum Ausgleichsziel der Regionalpolitik bei.¹ Die verwendeten Mittel übersteigen jene der genuinen Strukturpolitik um ein Mehrfaches. Im Sinne einer Typologie von Spehl (1995 : 308) trägt die Arbeitsmarktpolitik zur „arbeitsorientierten Regionalpolitik“ bei.

Bis Ende 1997 wurde die Verteilung der Mittel für Zwecke der aktiven Arbeitsförderung auf die regionalen Organisationsgliederungen der Bundesanstalt für Arbeit (d. h. auf die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter) getrennt nach Instrumenten durchgeführt. Zur Festlegung des konkreten Mittelbedarfs wurden mehrere Arbeitsmarktindikatoren verwendet, deren Konstruktion sich jeweils an dem betreffenden Instrument orientierte.

Der ABM-Indikator wurde aus einer multiplikativen Verknüpfung der Quote der Arbeitslosigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit gebildet. Aus dieser Realisierung wird deutlich, daß beabsichtigt wurde, Problemgebiete überproportional zu gewichten. Die multiplikative Verknüpfung implizierte eine Höhergewichtung der Extremwerte. Die ABM-Mittel sollten dorthin fließen, wo die Arbeitsmarktungleichgewichte besonders drängend waren und bereits zu massiven Beschäftigungsproblemen geführt hatten.

Der Indikator zur Verteilung der Mittel für Fortbildung und Umschulung wurde aus einer Kombination von Teilindikatoren gebildet, die die Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes möglichst adäquat repräsentieren sollten. Da Qualifizierungsmaßnahmen nur dort sinnvoll sind, wo der Arbeitsmarkt eine entsprechende Aufnahmefähigkeit aufweist – weshalb auch immer die „arbeitsmarktliche Zweckmäßigkeit“ von Maßnahmen zu belegen war – sollte die Nachfrageseite zusätzlich berücksichtigt werden. Im einzelnen gingen in die Konstruktion des FuU-Gesamtindikators folgende Teilindikatoren ein:

- Offene Stellen: Bestand im 12-Monatsdurchschnitt
- Offene Stellen: Zugang als Summe der letzten 12 Monate
- Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten
- Abgänge von Arbeitslosen in Arbeit

Diese nachfrageorientierten wurden durch folgende angebotsorientierte Kriterien ergänzt:

- Zugang an Arbeitslosen in der Summe der letzten 12 Monate
- Bestand der Arbeitslosen im 12-Monatsdurchschnitt
- Prognostizierte Arbeitslose für das nächste Jahr (IAB-Prognose)

Als Teilindikatoren wurden jeweils die Anteile der betreffenden Region an den Bundeswerten (getrennt nach Ost und West) verwendet. Die relevanten Regionaleinheiten waren die Landesarbeitsamtsbezirke, wo nötig zusätzlich aufgespalten nach Ost und West. Durch die Verrechnung von Regionalanteilen war die Verknüpfung der Teilindikatoren direkt über

¹ Eckey (1995) benennt, neben dem Ausgleichsziel, das Wachstums- und das Stabilitätsziel als Maßstäbe der Regionalpolitik, unter denen ein Spannungsverhältnis besteht.

eine Summenbildung möglich. Dabei wurde so verfahren, daß nachfrage- und angebotsorientierte Kriterien jeweils gleich gewichtet wurden. Bei der Mittelverteilung wurde zusätzlich ein Stabilisierungsfaktor zu 25% berücksichtigt, der als arithmetisches Mittel aus den Verpflichtungsermächtigungen im Vorjahr und dem Jahresdurchschnittsbestand gebildet wurde. Die anschließende Verteilung auf einzelne Arbeitsamtsbezirke wurde in den meisten Landesarbeitsamtsbezirken in paralleler Weise durchgeführt.

Die Gesamtansätze für die Arbeitsmarktpolitik im Jahre 1997 sind Tabelle 9 zu entnehmen.

2.3 Neue Kriterien für die Mittelverteilung im SGB IV

Die Verwendung verschiedener Teilindikatoren für ABM und für FuU kann auch darauf zurückgeführt werden, daß im AFG die Budgetmittel für die verschiedenen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nur in ganz beschränktem Umfang deckungsfähig waren. Dies änderte sich mit dem Arbeitsförderungsreformgesetz. Im IV. Band des Sozialgesetzbuches (SGB) wurde nunmehr die Vorschrift aufgenommen, daß die für die „Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung veranschlagten Mittel ... in einen Eingliederungstitel einzustellen“ sind (§ 71b(1)). Dieser Eingliederungstitel umfaßt nunmehr mit Ausnahme der institutionellen Förderung (nach § 248), den Strukturanpassungsmaßnahmen (nach § 272) und dem Überbrückungsgeld (nach § 57 SGB III) alle Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung, d. h. u. a. die Förderung der beruflichen Weiterbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Ab 1. 1. 98 gibt es nur noch einen Budgettitel, den Arbeitsämtern ist weitgehend freigestellt, wie sie die Mittel auf die einzelnen Instrumente verteilen. Dies ist ein wichtiges Element der vom Gesetzgeber jetzt präferierten dezentralen Verantwortlichkeit bei der Steuerung der Arbeitsmarktpolitik.

Das dabei verfolgte Ziel der „Dezentralisierung“² impliziert, daß die Implementation der Maßnahmen von den zentralen Stellen der Bundesanstalt, d. h. von der Hauptstelle in Nürnberg und tendenziell von den Landesarbeitsämtern, weg auf die lokalen Arbeitsämter verlagert wird. Parallel wird der Entscheidungsspielraum der unteren Einheiten vergrößert. Insbesondere wird die Aufteilung der Mittel, die für die einzelnen Instrumente vorgesehen sind, nicht mehr zentral vorgegeben, sondern kann von den Arbeitsämtern selbst festgelegt werden.

Im SGB IV werden die Kriterien, nach denen die Mittel für den Eingliederungstitel auf die Arbeitsämter zu verteilen sind, bereits relativ genau festgelegt. In § 71b(2) heißt es: „Bei der Zuweisung der Mittel sind insbesondere die regionale Entwicklung der Beschäftigung, die Nachfrage nach Arbeitskräften, Art und Umfang der Arbeitslosigkeit sowie die jeweilige Ausgabenentwicklung im abgelaufenen Haushaltsjahr zu berücksichtigen. Arbeitsämter, die im Vergleich zu anderen Arbeitsämtern schneller und wirtschaftlicher Arbeitslose eingliedern, sind bei der Mittelzuweisung nicht ungünstiger zu stellen“ (Hervorhebung vom Verfasser).

² Einige der sich mit dieser Strategie verbindenden Erwartungen werden für den Bereich der regionalen Strukturpolitik, bei analoger Übertragbarkeit auf die Arbeitsmarktpolitik, von Bade (1998: 4) zusammengefaßt: „Die größte Ortsnähe macht nicht nur ein präziseres Bild von den regionalen Stärken und Schwächen möglich, sondern sie gestattet zugleich, Entwicklungshemmnisse frühzeitig zu erkennen und auf sie flexibler zu reagieren. Quasi als Nebenprodukt wird zudem ein Motivationsschub erwartet: Werden die Individuen vor Ort stärker beteiligt, setzen sie sich auch stärker für 'ihre' Politik ein“.

Im Hinblick auf die zuletzt genannte Vorschrift, nach der für die Tätigkeit der Arbeitsämter ein zusätzliches Effizienzkriterium eingeführt werden soll, bestand während des Entscheidungsprozesses über die Mittelverteilung Einigkeit darüber, daß dieser Maßstab zunächst nicht in den zu entwickelnden eigentlichen Arbeitsmarkindikator eingehen sollte. Das Effizienzkriterium kann erst nach dem Vorliegen weiterer Information über den beabsichtigten Erfolg angelegt werden. Diese Information wird in Gestalt der Eingliederungsbilanzen (nach SGB III) aufbereitet und im Jahre 1999 erstmalig zur Verfügung stehen. Wenn diese Ergebnisse vorliegen, wird darüber verhandelt werden, auf welche Weise das zusätzliche Effizienzkriterium berücksichtigt werden kann.

Dem Entscheidungsprozeß lag jedoch als allgemeiner Maßstab zugrunde, daß der Arbeitsmarkindikator dem Gesichtspunkt der Effektivität folgen sollte, d. h. daß er die Zielerreichung der Arbeitsmarktpolitik unterstützen muß. Er sollte in dem Sinne effizient sein, daß ein maximaler Ertrag der Arbeitsmarktpolitik bei gegebenen Mitteln erzielt werden kann.

Das im Gesetz genannte zusätzliche Kriterium Ausgabenentwicklung im abgelaufenen Haushaltsjahr erschien als adäquat umgesetzt, indem ein Stabilisierungsfaktor eingeführt wurde. Danach hat sich die Mittelverteilung nicht nur an den aktuellen Indikatorwerten zu orientieren, sondern auch an der Mittelzuweisung der Vergangenheit, die mit einem geeigneten Gewichtungsfaktor berücksichtigt werden sollte. Hiermit sollte insbesondere den Regionen Rechnung getragen werden, die im Vergleich zum Vorjahr Einbußen bei der prozentualen Mittelverteilung hatten hinnehmen müssen.

Die anderen im § 71 genannten Kriterien für die Mittelverteilung entsprechen dem Ausgleichsziel des Arbeitsförderungsreformgesetzes mit der Absicht der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Reduzierung von staatlichen Transferzahlungen. Da auch vorgesehen ist, die Art der Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen, wird der Tatsache Rechnung getragen, daß zur Eingliederung verschiedener Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik unterschiedliche Maßnahmen notwendig sind, die sich in unterschiedlichen Kostenstrukturen niederschlagen. Die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes wurde im Hinblick auf Weiterbildungsmaßnahmen, die ebenfalls aus dem Eingliederungstitel zu bezahlen sind, explizit in den Kriterienkatalog aufgenommen. Das Wachstumsziel, von dem bereits gesagt wurde, daß es für die Wirtschafts- und damit die Arbeitsmarktpolitik maßgeblich ist, findet sich als weiteres Kriterium. Die Aufnahme, in der Formulierung „Entwicklung der Beschäftigung“, orientiert sich wiederum am Arbeitsmarktausgleich.

3 Vorbereitende Schritte bei der Entwicklung

3.1 Die Vorgehensweise

Schon vor Inkrafttreten des Arbeitsförderungsreformgesetzes wurde eine abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe in der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit beauftragt, die Konstruktion der Indikatoren bei der Mittelverteilung fortzuentwickeln. Die Bildung eines neuen *Gesamtindikators für den Eingliederungstitel* war als Operationalisierung der genannten Kriterien nach den vom Gesetzgeber bestimmten Zielsetzungen der Arbeitsförderung projektiert. Der Indikator sollte wissenschaftlich-formalen Kriterien entsprechen. Die zugrundeliegenden Daten sollten in geeigneter Weise kombiniert und transformiert sein, um implizite, verborgene Gewichtungen und unerwünschte Effekte auszuschließen. Im IAB wurden verschiedene Vorschläge diskutiert und die Er-

gebnisse dieser Diskussionen in die abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe eingebracht. An dieser nahmen außer den IAB-Vertretern die zuständigen Referate der Fachabteilungen und der Statistik teil.

Die in der Arbeitsgruppe entwickelten Vorschläge wurden der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit vorgetragen und zuerst in den relevanten Ausschüssen diskutiert. Dabei entstand ein zweistufiges Entscheidungsproblem: In einem ersten Schritt mußte eine grundlegende Vorgehensweise gewählt werden. Anschließend waren in einem zweiten Schritt einzelne Gewichtungen und Schwerpunktsetzungen festzulegen. Die vorgeschlagene Verfahrensweise war gerade von einer Art, daß die sich ergebenden Handlungsspielräume offengelegt wurden und nicht hinter einer scheinbar technischen Sachlogik verborgen blieben.

Von der Selbstverwaltung der Bundesanstalt wurde demgemäß das prinzipielle Verfahren zur Mittelverteilung und der Grundmodus zur Bildung des Gesamtindikators geprüft und gebilligt. Anschließend wurden in einem zweiten Schritt die notwendigen geschäftspolitischen Gewichtungen vorgenommen. Auf diese Weise wurde der Gesamtindikator in seiner endgültigen Form vom Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit beschlossen.

3.2 Rahmenentscheidungen bei der Konstruktion eines Verteilungsschlüssels

Die gesetzlichen Festlegungen zu den Kriterien, an denen sich die regionale Verteilung der Mittel für den Eingliederungstitel orientiert, lassen einige Rahmenentscheidungen offen, die insbesondere folgende Dimensionen betreffen:

- *Operationalisierung* der verschiedenen im Gesetz genannten Teildimensionen in Form statistischer Kenngrößen, d. h. Verwendung geeigneter Teilindikatoren (a)
- *Gewichtung* der einzelnen Teilindikatoren (b)
- Festlegung der *Raumeinheiten*, auf die verteilt wird (c)
- Art der *Kombination* der Teilindikatoren (z. B. additiv oder multiplikativ) (d)
- Spezifikation einer *Formel* für die Verteilung (e)
- Wahl der *Streuung* der Werte des Indikators („Spreizung“ der Werte) (f)

Ein wichtiger Beurteilungsmaßstab für die Wahl einer Vorgehensweise zum Zwecke der Gewinnung eines Verteilungsschlüssels besteht darin, daß *Transparenz* über alle einzelnen Punkte erreicht wird. Diese Forderung schließt auch die notwendigen Transformationen der Teilindikatoren (Standardisierung etc. – vgl. Abschnitt 4) ein. Alle vorzunehmenden Schritte sollen so einfach wie möglich ausführbar sein. Eingriffsmöglichkeiten und die Notwendigkeiten von politischer Gestaltung sollen dadurch – soweit es irgend geht – offengelegt und nicht hinter nur scheinbar verfahrenstechnisch motivierten ‘Sachzwängen’ verborgen bleiben.

³ Über die Prozedur vgl. z. B. Gräber, Hembach, Kirschner, Spehl et al. (1989), Tetsch, Benterbusch, Letixerant (1996), Benterbusch (1996) sowie Blien, Koller, Schiebel (1991), Hirschenauer (1994) und Koller (1996). Das IAB hat bei den verschiedenen Neuabgrenzungen der Fördergebiete wiederholt mit Berechnung von Indikatoren und durch Erstellung von Gutachten mitgewirkt. Darüber hinaus wird Regionalpolitik im europäischen Rahmen betrieben (vgl. den allgemeinen Überblick bei Hönekopp 1995 und bei Tassinopoulos 1998b).

⁴ Es war also nicht nötig, besondere Regionaleinheiten zu definieren, wie dies in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ geschieht, wo eigens gebildete „Arbeitsmarktreionen“ Grundlage der Analysen und der Verteilung der Mittel für die Maßnahmen sind (vgl. z. B. Eckey, Klemmer 1991).

Die Art der Aufgabe ist wesentlich umfangreicher als jene, die in der regionalen Strukturpolitik, z. B. bei der *Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“* gestellt ist. In der Gemeinschaftsaufgabe werden Fördergebiete nach Maßgabe eines Gesamtindikators ausgewählt, der aus verschiedenen Teilindikatoren gebildet wird.³ Für jede Region muß auf der Grundlage der Indikatorwerte lediglich eine Null-Eins-Entscheidung getroffen werden. Die Frage ist: Gehört eine Region zum Fördergebiet oder nicht? Die Höhe der Förderung hängt nicht von den einzelnen Indikatorwerten ab.

Bei der Festlegung eines regionalen Schlüssels für den Eingliederungstitel sollte nicht nur ein Arbeitsmarkindikator entwickelt werden, der ein Kriterium für die Einstufung von Regionen abgibt. Hier stellte sich eine komplexere Aufgabe, da die Zuteilung eines bestimmten Anteils der Regionen am Gesamtbudget von einem bestimmten Schlüsselwert abhängig gemacht werden sollte. Es war nicht daran gedacht, einzelne Regionen von der Mittelzuteilung ganz auszuschließen.

3.3 Auswahl der relevanten regionalen Einheiten

Eine der Randbedingungen des Entscheidungsprozesses, die von der Verwaltung und der Selbstverwaltung der BA vorab festgelegt wurden, war die Auswahl der regionalen Einheiten, auf die verteilt werden sollte. Zunächst wurde festgelegt, daß – wie in den letzten Jahren – die Verteilung aus zwei verschiedenen Töpfen erfolgen sollte, in die die Mittel getrennt für den Osten und für den Westen der Republik eingestellt wurden. Die Arbeitsmärkte sind immer noch zu unterschiedlich, als daß sie nach einem einheitlichen Maßstab beurteilt werden könnten.

Die regionale Verteilung sollte auf der Ebene von Landesarbeitsamtsbezirken erfolgen, die man, soweit nötig, zusätzlich nach Ost und nach West separat ausgewiesen hatte.⁴ Statt des LAA Nord war also Schleswig-Holstein/Hamburg einerseits und Mecklenburg-Vorpommern andererseits enthalten.

Auch Berlin (West) war getrennt von Berlin (Ost)/Brandenburg ausgewiesen. Allerdings ließ sich letztere Unterscheidung nicht vollständig durchhalten, da eine Änderung des Zuschnitts der Berliner Arbeitsämter mit Wirkung vom 30. 6. 1997 in einer Weise erfolgte, die keine genaue Trennung zwischen Ost und West mehr erlaubte, weil die ehemalige innerdeutsche Grenze jetzt quer durch die betreffenden Arbeitsamtsbezirke hindurch verläuft. Die Zuordnung der Arbeitsämter erfolgte in der seither in der BA üblichen Weise, so daß jene AA-Bezirke, die überwiegend im Westen liegen, diesem zugeschlagen wurden. Mit den AA-Bezirken, die mit der Mehrzahl der Beschäftigten dem Ostteil der Stadt zugehören, wurde umgekehrt entsprechend verfahren. Die statistische Datenbasis ist jedoch in dem Sinne konsistent, daß sämtliche für die Teilindikatoren benutzten Datenreihen auf den neuen Gebietsstand bezogen wurden.

Der Schlüssel zur Mittelverteilung wurde in einem zweistufigen Verfahren berechnet. Obwohl das Ziel war, eine Zuteilung auf die Ebene der einzelnen Arbeitsamtsbezirke zu erreichen, wurde zunächst nur auf die Ebene der (im beschriebenen Sinne modifizierten) Landesarbeitsamtsbezirke verteilt. Aufgabe der Landesarbeitsämter war es sodann, in einem zweiten Schritt, die ihnen zugewiesenen Mittel auf die Arbeitsamtsbezirke ihres Zuständigkeitsbereichs zu verteilen.

Die einzelnen Landesarbeitsämter erhielten die Empfehlung, sich an dem für den Bund gewählten Schlüssel zu orientieren.

Tabelle 1: Berechnung der Unterbeschäftigung

(Progn. Arbeitslosigkeit + FuU (Vollzeit) + ABM + §249h/242s) / Bezugsgröße = Unterbeschäftigungsquote
Juli 96 bis Juni 97 (Durchschnitt)

Landesarbeitsämter (LAA)	FuU	Arbeitslose (Prognose)	ABM	Maßnahmen nach 249h/242s	Abh. Erwerbspers.	Bezugsgröße	Unterbeschäftigungsquote
Schleswig-Holstein/Hamburg (SHH)	18969	214973	4393	1530	1847222	1866191	12,853
Niedersachsen/Bremen (NSB)	36898	453833	11425	1241	3496419	3533317	14,247
Nordrhein-Westfalen (NRW)	66215	871836	22480	736	7255523	7321738	13,129
Hessen	20877	257769	4039	876	2514069	2534946	11,186
Rheinland-Pfalz/Saarland (RPS)	18156	216964	4044	346	2010924	2029080	11,804
Baden-Württemberg (BW)	31169	381180	4142	304	4382185	4413354	9,444
Nordbayern (NB)	17537	218950	4349	822	2235740	2253277	10,725
Südbayern (SB)	20726	220949	2782	261	2829611	2850337	8,586
Berlin-West	12237	143547	6470	1954	932591	944828	17,380
Bund (Westen)	242784	2980000	64124	8070	27504284	27747068	11,875
Mecklenburg-Vorpommern (M-V)	25700	171733	26312	10312	833992	859692	27,226
Berlin/ Brandenburg (BB o. Westberlin)	47501	349294	31417	18025	1760973	1808474	24,675
Sachsen-Anhalt/ Thüringen (SAT)	73486	503078	71707	28991	2388680	2462166	27,507
Sachsen	59922	385895	52688	14388	2036000	2095922	24,471
Bund (Osten)	206609	1410000	182124	71716	7019645	7226254	25,884

Abhängige Erwerbspersonen ausgewiesen zum 30. 6. 1996

FuU: Fortbildung und Umschulung, ABM: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Sie konnten jedoch auch von dem gewählten Modus abweichen. Vorzug des zweistufigen Verfahrens ist, daß regionale Besonderheiten besser einfließen können, da diese in den Landesarbeitsämtern genauer bekannt sind als in der Hauptstelle, die einen viel größeren Arbeitsmarkt im Blick behalten muß. Die gewählte Vorgehensweise entsprach also dem Bestreben nach Regionalisierung, sie hat allerdings den Nachteil, daß einzelne Arbeitsamtsbezirke unterschiedlich behandelt werden können, wenn sie in verschiedenen Landesarbeitsamtsbezirken liegen, obwohl sie die gleichen Arbeitsmarktdaten aufweisen. Dieses Problem wurde jedoch als nicht so schwerwiegend erachtet wie der Vorzug des regionalisierten Verfahrens.

Im Einzelfall wird noch darzustellen sein, daß der gewählte Schlüssel für die Mittelverteilung in einer Weise konstruiert wurde, daß Änderungen im Aggregationsgrad der maßgeblichen Regionen die Werte für den Gesamtindikator nur geringfügig beeinflussen. Dies kann an einem Beispiel demonstriert werden. In die Rechnungen wurden die Landesarbeitsamtsbezirke Nord- und Südbayern getrennt aufgenommen, da sie während des Jahres 1997 noch selbständig existierten. Zum Vergleich durchgeführte Rechnungen mit einem zusammengefaßten LAA Bayern erbrachten approximativ die gleichen Ergebnisse.

3.4 Die einzelnen Teilindikatoren für die Arbeitsmarktsituation

Vier Teilindikatoren wurden bei der Bildung des Gesamtindikators verwendet, der Grundlage für den Verteilungsschlüssel ist. Jeder Teilindikator operationalisiert eine Dimension der Kriterien, die gemäß Sozialgesetzbuch IV bei der Mittelvergabe maßgeblich sind. Die vier Teilindikatoren sind in Tabelle 2 mit den Werten (jeweils Jahresdurchschnittsbestände) für die einzelnen Regionen dargestellt, die für die Berechnung des Gesamtindikators verwendet wurden. Tabelle 1 und 2 enthalten zudem eine einheitliche Bezugsgröße, die dazu dient, die verschieden großen Regionen vergleichbar zu machen, indem sie für die Berechnung von Quoten verwendet wird. Die Bezugsgröße ergibt sich dabei als Summe der abhängigen Erwerbspersonen (d. h. Beschäftigte und Arbeitslose) und der Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen. Letzte-

re Gruppe wird zusätzlich zu den Erwerbspersonen berücksichtigt, da sie zum Erwerbspersonenpotential zu zählen ist, das für die Maßnahmen relevant ist. Vier Teilindikatoren wurden in der folgenden Weise festgelegt:

Tabelle 2: Unstandardisierte Einzelindikatoren
Angaben in Prozent

Landesarbeitsämter (LAA)	Veränderungsrate d. soz. vers.pfl. Besch.	Unterbeschäftigungsquote	Quote Langzeit arbeitslose	Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Besch. (Quote)	Bezugsgröße
LAA					
SHH	-1,909	12,853	3,761	7,853	1866191
NSB	-2,095	14,247	4,830	8,183	3533317
NRW	-1,573	13,129	4,726	6,535	7321738
Hessen	-1,998	11,186	3,474	6,428	2534946
RPS	-1,911	11,804	3,826	6,871	2029080
BW	-1,634	9,444	2,854	6,020	4413354
NB	-2,146	10,725	2,914	7,708	2253277
SB	-1,505	8,586	2,078	7,122	2850337
Berlin-W	-2,915	17,380	5,518	6,778	944828
Bund (West)	-1,817	11,875	3,804	6,930	27747068
Standardabweichung	0,308	2,105	0,991	0,712	
Variationskoeffizient	0,169	0,177	0,261	0,103	
M-V	-2,688	27,226	5,504	12,544	859692
BB (o West)	-5,249	24,675	5,539	11,025	1808474
SAT	-4,372	27,507	5,974	12,045	2462166
Sachs.	-3,075	24,471	5,205	11,023	2095922
Bund (Ost)	-4,004	25,884	5,586	11,553	7226254
Standardabweichung	0,943	1,434	0,308	0,592	
Variationskoeffizient	0,236	0,055	0,055	0,051	

Definition Indikatoren:

Veränderungsrate Beschäftigung:

Sozialversicherungspflichtige Besch. (12/96 - 12/95) / 12/95

Unterbeschäftigungsquote (7/96-6/97):

(Progn. Arbeitslose + Vollzeit FuU + §249h/242s + ABM) / Bezugsgröße

Langzeitarbeitslosenquote:

Arbeitslose (Aug. 97) mit Dauer > 1Jahr / Bezugsgröße

Quote der Abgänger:

Abgänger aus Arbeitslosigkeit in Arbeit (Juni 97/ ohne ABM, 294h, 242s, 6/97) / Bezug * 12

Bezugsgröße: Abhängige Erwerbstätige + Teilnehmer FuU + Arbeitslose

Standardabweichungen mit Gewichtungen

1. *Veränderungsrate der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung*, berechnet als Differenz der Bestände vom 31. 12. 1996 und vom 31. 12. 1995 dividiert durch den Bestand vom 31. 12. 1995. Dieser Indikator mit Daten aus der Quartalsdatei der Beschäftigtenstatistik (zu dieser Datenquelle allgemein Bender, Hilzendege, Rohwer, Rudolph 1996) war 'einfach' zu definieren und zu realisieren, da die gesetzliche Vorschrift direkt in eine Operationalisierung umgesetzt werden konnte. Um die gleiche 'Richtung' wie die anderen Teilindikatoren zu erhalten, wurde das Vorzeichen der Veränderungsrate der Beschäftigung geändert.

Allerdings wurden Diskussionen darüber geführt, ob man nicht anstelle der Bestandszahlen besser eine Prognose oder Projektion verwenden sollte. Von der Regionalwissenschaft des IAB werden derzeit aufwendige Untersuchungen mit verbesserten Shift-Share- und mit Entropieoptimierungsmethoden für regionale Beschäftigungsprojektionen durchgeführt (vgl. Tassinopoulos 1996 und 1998a, Blien, Tassinopoulos 1998). Zur Zeit werden die Ergebnisse noch nicht als hinreichend getestet angesehen. Aus diesem Grund wurden retrospektive Daten zum aktuellst verfügbaren Zeitpunkt verwendet.

Untersuchungen ergaben, daß der Teilindikator ein relativ instabiles Verhalten zeigt, da sich bei der Veränderungsrate der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in kurzer Zeit erhebliche Verschiebungen zwischen den Regionen ergeben können. Die einzelnen Landesarbeitsamtsbezirke sind von konjunkturellen Effekten nach Stärke und Zeitpunkt ihres Eintreffens unterschiedlich betroffen. Es wurde jedoch als zweckmäßig erachtet, hier einen Indikator zu erhalten, der diese Konjunkturen relativ zeitnah abbildet.

2. *Prognostizierte Unterbeschäftigungsquote*, zusammengesetzt aus der prognostizierten Arbeitslosenquote und den Teilnehmern an relevanten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Durch den Maßnahmeinsatz wird ein Teil der Unterbeschäftigung in der betreffenden Region aufgefangen und offene Arbeitslosigkeit verhindert. Aus diesem Grund wurden Struktur Anpassungsmaßnahmen nach 249h und 242s AFG, ABM und Vollzeitqualifizierungsmaßnahmen ebenfalls einbezogen. Die regionalen Werte für die Maßnahmen und die Arbeitslosigkeit sind in Tabelle 1 dargestellt.

Die Prognose der Arbeitslosigkeit (übernommen von Koller, Stichter 1997) bezieht sich auf den Durchschnitt von 1998. Für die Maßnahmeteilnehmer ist jedoch nur der Bestand eines gerade abgelaufenen Zeitraumes als 'Status Quo Prognose' verfügbar, kein Ausblick auf die Zukunft. Für die vorliegende Berechnung wurde der Zeitraum Juli 1996 bis Juni 1997 zugrundegelegt.

Maßnahmeteilnehmer nach § 105c AFG und Kurzarbeiter werden nicht bei der Berechnung der Unterbeschäftigungsquote verwendet, weil sie nicht so beurteilt werden, daß sie

einen großen Handlungsbedarf im Sinne des Eingliederungstitels indizieren.

3. *Anteil der im Rahmen der Eingliederungsbilanz gesondert auszuweisenden förderungswürdigen Personengruppen* (§ 7(3) SGB III), bzw., – bis eine entsprechende Größe überschneidungsfrei vorliegt, – der *Anteil der Langzeitarbeitslosen*. Das Merkmal „Langzeitarbeitslosigkeit“ bündelt besondere Problemlagen, die sich mit der „Art“ der Arbeitslosigkeit verbinden. Es korreliert hoch mit dem Anteil anderer Gruppen, die als schwer vermittelbar gelten. Dies wurde in Testrechnungen für die Quote der Arbeitslosen ohne formale Qualifikationen demonstriert. Wird dieses Merkmal zusätzlich einbezogen, ergeben sich für den Gesamtindikator nur unwesentlich veränderte Werte. Wegen der hohen Korrelation zwischen den Anteilen verschiedener Gruppen von eher schwer vermittelbaren Arbeitslosen, würde ein Austausch nur zu unwesentlich anderen Ergebnissen führen. Eine ergänzende Aufnahme weiterer Teilindikatoren würde tendenziell zur Unübersichtlichkeit der Ergebnisse führen. Die mangelnde Nachvollziehbarkeit komplexerer Entwürfe war einer der Gründe, die für eine eher einfache Lösung sprachen.

Außerdem verbindet sich die Langzeitarbeitslosigkeit mit der speziellen Zweckbestimmung der Arbeitsmarktpolitik, die sich um die Integration jener Personengruppen in Arbeitsverhältnisse bemüht, die ohne Hilfen keine Chancen mehr hätten, weil ihre funktionalen und extrafunktionalen Qualifikationen zumindest teilweise verfallen, wenn sie bereits lange 'aus der Übung', d. h. ohne praktische Berufserfahrung sind.⁵

Für die Langzeitarbeitslosenquote wurde bei der vorliegenden Berechnung die Zahl der Arbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von einem Jahr und länger zum Stand August 1997 herangezogen.

4. *Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Arbeit* zur Berücksichtigung der Nachfrage nach Arbeitskräften bzw. der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes. Dieser Indikator mißt nicht die Problemlage des Arbeitsmarktes und stellt somit eine andere Dimension des gewählten Gesamtindikators dar, deren Aufnahme sich vor allem aus der Integration von Mitteln für Qualifizierungsmaßnahmen in den Eingliederungstitel erklärt. Das Budget für aktive Arbeitsmarktpolitik soll eher dort verausgabt werden, wo die Aussichten für einen Erfolg, hier insbesondere für Bildungsmaßnahmen, günstig sind.

Ein Problem des gewählten Teilindikators stellt dar, daß sich Saisonfluktuationen besonders stark in den Abgängen spiegeln. Um zu vermeiden, daß sich Gebiete mit hohen Anteilen an Saisonbeschäftigung, also mit hohen Branchenanteilen im Bereich des Tourismus und der Bauwirtschaft, überproportional und unerwünscht in den Indikatorwerten niederschlagen, wurde der von saisonalen Schwankungen weitgehend unbeeinflusste Juni (hier von 1997) zur Berechnung der Indikatorwerte verwendet. Lediglich aus Gründen der Anschaulichkeit wurden die Werte mit dem Faktor 12 multipliziert. Da sich durch diese Transformation die regionalen Anteilswerte nicht verändern, werden die weiteren Rechnungen nicht beeinflusst.

Bei der Ermittlung der Werte für den Abgangsindikator wurden Übertritte in ABM oder in Struktur Anpassungsmaßnahmen nicht berücksichtigt, da dies nicht die gewünschte Art der Aufnahmefähigkeit des regulären Arbeitsmarktes signalisiert. Als Datenquelle diente die Geschäftsstatistik der BA.

⁵ In der neueren Theorie der Makroökonomie und des Arbeitsmarktes, die vor allem durch die Arbeit von Layard, Nickell, Jackman (1991) verbreitet wurde, gibt es eine Arbeitslosenquote, bei der die Inflationsrate stabil bleibt, die NAIRU oder - in der Terminologie von W. Franz - die QERU (Quasi-gleichgewichtige Arbeitslosenquote). Leider hat diese Arbeitslosenquote eine Tendenz zum Anstieg, was u. a. mit dem Ansteigen der Langzeitarbeitslosen und ihrer tendenziellen Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt begründet wird (Franz 1996: 36, Vogt 1994, vgl. Vogt 1996). Der Arbeitsmarktpolitik wird unter diesen Umständen die Aufgabe zugewiesen, zur Reintegration der Langzeitarbeitslosen beizutragen (Vogt 1995: 205, vgl. Bean 1994: 615 und 608), um die Arbeitslosigkeit global zu senken und das hysteretische Phänomen ihres Anstiegens mit jedem Konjunkturzyklus zu vermeiden.

Die für die vier Teilindikatoren benötigten Daten wurden von der Statistik der BA (Unterabtl. IIIa der Hauptstelle) in der gewünschten Aktualität und Abgrenzung zur Verfügung gestellt. Nach Beendigung der Rechnungen wurden die Basisdaten (hier in den Tabellen 1 und 2 enthalten) zusätzlich noch einmal von den zuständigen Referaten geprüft. Auf diese Weise konnte garantiert werden, daß ausschließlich die korrekten „amtlichen“ Daten der BA verwendet wurden.

3.5 Beziehungen zwischen den Teilindikatoren

Die gewählten Teilindikatoren zeigen, daß es möglich war, die im Sozialgesetzbuch IV genannten Kriterien für die regionale Mittelverteilung bruchlos jeweils in Gestalt eines einzelnen Teilindikators umzusetzen. Vergleicht man den Zielbezug der einzelnen Teilindikatoren, so orientieren sich die ersten drei an der Problemlage auf dem Arbeitsmarkt. Dort, wo der Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage am deutlichsten gestört ist, sollen die Mittel hingeleitet werden. Der Abgangsindikator orientiert sich hingegen an den Erfolgschancen von Arbeitsmarktpolitik.

Bedeutet die unterschiedliche Ausrichtung der einzelnen Teilindikatoren einen Zielkonflikt? Tatsächlich kann man sich vorstellen, daß zwei Indikatoren, die perfekt negativ korreliert sind, sich wechselseitig neutralisieren, wenn sie gleichgewichtet in den Gesamtindikator aufgenommen werden. In diesem Fall sollte man sie lieber weglassen, statt die Vorstellung zu hegen, die beiden von den Indikatoren repräsentierten Dimensionen wären in das Ergebnis eingeflossen. Um Aufschluß über derartige Probleme zu erhalten, müssen die Korrelationen zwischen den Teilindikatoren berechnet werden. Tabelle 3 zeigt die sich ergebende Korrelationsmatrix (ungegewichtete Werte für die Indikatoren), getrennt für Ost und West ermittelt.

Tabelle 3a: Korrelationsmatrix der Teilindikatoren (Landesarbeitsämter West)

	Veränderung der Beschäftigung	Unterbeschäftigungsquote	Quote der Langzeitarbeitslosigkeit	Abgangsquote
Veränderung der Beschäftigung	1,000			
Unterbeschäftigungsquote	0,789	1,000		
Quote der Langzeitarbeitslosigkeit	0,639	0,958	1,000	
Abgangsquote	0,189	0,213	0,1037	1,000

Tabelle 3b: Korrelationsmatrix der Teilindikatoren (Landesarbeitsämter Ost)

	Veränderung der Beschäftigung	Unterbeschäftigungsquote	Quote der Langzeitarbeitslosigkeit	Abgangsquote
Veränderung der Beschäftigung	1,000			
Unterbeschäftigungsquote	-0,228	1,000		
Quote der Langzeitarbeitslosigkeit	0,469	0,732	1,000	
Abgangsquote	-0,453	0,941	0,483	1,000

Danach ist die Abgangsquote im Falle der östlichen Regionen mit wechselnden Vorzeichen mit den anderen Teilindikatoren korreliert, während sich im Falle der westlichen Regionen durchgängig eine kleine positive Korrelation findet. Die Befürchtung, daß der Abgangsindikator den anderen Teildimensionen gerade entgegenwirken würde, bestätigt sich also nicht.

Für die anderen Teilindikatoren bietet Tabelle 3a ein Bild, das mit vorab formulierbaren Erwartungen übereinstimmt, denn die jeweils aufzufindenden Interkorrelationen sind relativ hoch. Trotzdem kann nicht behauptet werden, daß einer der Indikatoren redundant wäre, da lediglich der Koeffizient für die Assoziation zwischen der Langzeitarbeitslosigkeit und der Unterbeschäftigung einen Wert von über 0,9 erreicht.

Zieht man zum Vergleich die entsprechende Korrelationsmatrix für die östlichen Landesarbeitsamtsbezirke heran, sieht man sofort, daß die Basisentscheidung, die Indikatorrechnungen getrennt für Ost und West durchzuführen, auch im Hinblick auf die Mechanik der Indikatorverknüpfungen gerechtfertigt ist. Die Korrelationsmatrix hat für beide Landesteile ein völlig verschiedenes Aussehen, das auf entsprechend unterschiedliche Arbeitsmarktprozesse hindeutet. U. a. ist im Osten die Veränderungsrate der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung negativ mit der Unterbeschäftigung korreliert. Dies ist ein überraschendes Ergebnis, das allerdings – bei nur vier einbezogenen Werten für ein einzelnes Jahr – nicht überbewertet werden sollte.

Die Unterschiedlichkeit der Arbeitsmarktprozesse in Ost- und Westdeutschland belegt auch eine Faktorenanalyse, die für beide Landesteile zu stark unterschiedlichen Ergebnissen kommt. Bei Bedarf werden die Ergebnisse vom Autor zugesandt.

Die Festlegung der vier Teilindikatoren impliziert, daß sie, obwohl untereinander korreliert, jeweils eine eigene Dimension regionaler Arbeitsmarktprobleme (bzw. -chancen) widerspiegeln. Im folgenden wird davon ausgegangen, daß sie derartige Unterschiede zwischen den Regionen hinreichend repräsentieren. Dies impliziert auch, daß die Werte der Teilindikatoren eine hinreichende Variation aufweisen, sonst könnten sie nicht als adäquate Abbildung einer Teildimension regionaler Disparitäten verstanden werden.

4 Die Methodik der Konstruktion eines Schlüssels zur Mittelverteilung

4.1 Einführung und Überblick

Die Vorgehensweise, die bei der Konstruktion eines Schlüssels eingeschlagen wurde, nach dem die Mittel der Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung verteilt werden, soll zunächst kurz charakterisiert werden, bevor im folgenden Abschnitt die formal exakte Berechnung dargestellt wird.

Der *Verteilungsschlüssel basiert auf einem Arbeitsmarkt-gesamtindikator*, der die vier bisher diskutierten Teilindikatoren kombiniert. Tabelle 2 enthält die Basisdaten für alle vier Indikatoren, die bei der Konstruktion des Gesamtindikators verwendet werden sollen, und gibt einen Überblick über die Definition der einzelnen Teilindikatoren. Die Unterbeschäftigungsquote, die eine der relevanten Teilindikatoren darstellt, ist ihrerseits aus verschiedenen Komponenten zusammengesetzt, die im einzelnen in Tabelle 1 dargestellt werden.

Die vier Teilindikatoren „Veränderungsrate der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung“ (mit vertauschtem Vor-

Tabelle 4: Standardisierte Teilindikatoren und Bildung des Gesamtindikator

Indikatoren für Beschäftigungsveränderung, Unterbeschäftigung, Langzeitarbeitslosigkeit und Abgang in Arbeit
Gesamtindikator (GI) als Durchschnitt von vier Teilindikatoren gebildet, durch durchschnittl. Variationskoeffizienten gewichtet

LAA	Veränder. soz.pflicht. Beschäftig.	Unter- beschäft.	Langzeit- arbeitslose	Abgang	Bezugs- größe	Bezugs- anteile (B)	Durchschn. Teilindikat.	Gesamt- indikator GI
SHH	0,297	0,465	-0,043	1,296	1866191	0,067	0,504	0,0894
NSB	0,901	1,127	1,034	1,759	3533317	0,127	1,205	0,2139
NRW	-0,793	0,596	0,930	-0,555	7321738	0,264	0,045	0,0079
Hessen	0,585	-0,327	-0,333	-0,706	2534946	0,091	-0,195	-0,0346
RPS	0,304	-0,034	0,022	-0,083	2029080	0,073	0,052	0,0093
BW	-0,595	-1,155	-0,959	-1,278	4413354	0,159	-0,997	-0,1769
NB	1,067	-0,547	-0,898	1,092	2253277	0,081	0,179	0,0317
SB	-1,015	-1,563	-1,741	0,269	2850337	0,103	-1,012	-0,1797
Berlin-W	3,564	2,615	1,729	-0,213	944828	0,034	1,924	0,3414
Bund-W	0,000	0,000	0,000	0,000	27747068	1,000		
M-V	-1,395	0,936	-0,266	1,675	859692	0,119	0,238	0,0236
BB (o West)	1,319	-0,843	-0,154	-0,891	1808474	0,250	-0,142	-0,0141
SAT	0,390	1,132	1,260	0,831	2462166	0,341	0,903	0,0897
Sachs.	-0,985	-0,985	-1,238	-0,894	2095922	0,290	-1,026	-0,1019
Bund-O	0,000	0,000	0,000	0,000	7226254	1,000		

Durchschnitt der Variationskoeffizienten Teilindikatoren West 0,1775
Durchschnitt der Variationskoeffizienten Teilindikatoren Ost 0,0993

zeichen), „Unterbeschäftigungsquote“, „Quote der Langzeitarbeitslosigkeit“ und „Quote des Abgangs aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung“ können nicht einfach, z. B. über eine Durchschnittsbildung, kombiniert werden. Sie haben eine unterschiedliche Streuung und einen unterschiedlichen Wertebereich. Das Problem kann an der Kombination von zwei Indikatoren demonstriert werden.

Nehmen wir an, daß der eine Indikator kaum, der andere jedoch stark streut, so würde der zweite die Ausprägung des Gesamtindikators automatisch viel stärker beeinflussen. Vereinfacht gesagt: Bewegen sich die Werte eines Indikators gleichmäßig zwischen 0 und 1, die eines anderen Indikators zwischen 0 und 100, so hat der zweite den hundertfachen Effekt des ersten. Kontrolliert man diesen Effekt nicht, ergeben sich implizit Gewichtungen der Indikatoren. Aus diesem Grund ist vorab eine Standardisierung der Teilindikatoren erforderlich, d. h. es ist nötig, diese so zu transformieren, daß sie einen Mittelwert von 0 und eine Standardabweichung (dies ist ein Maß für die Streuung) von 1 aufweisen.

Mit der Standardisierung wird darauf Rücksicht genommen, daß die einbezogenen Teilindikatoren ihrer Definition und ihrem Charakter nach völlig unterschiedliche Eigenschaften aufweisen. Es ist nicht möglich, eine Wachstumsrate, wie für die Beschäftigung, unmittelbar mit Anteilswerten zu vergleichen. Über die Standardisierung werden sie gleichnamig gemacht.⁶

Die standardisierten Indikatoren könnten über eine Durchschnittsbildung kombiniert werden. Auf diese Weise müßte

sich jedoch die fixe Streuung der Teilindikatoren von 1 in den Werten des Gesamtindikators spiegeln. Dies wäre ein Effekt der Indikatorkonstruktion und nicht einer der empirischen Wirklichkeit. Da man die tatsächlichen Unterschiede in den Problemlagen der einzelnen Regionen berücksichtigen will, bildet man den Durchschnitt der durch die jeweiligen Mittelwerte gewichteten Standardabweichungen (dies ist der sogenannte „Variationskoeffizient“) und überträgt diesen Wert auf den Gesamtindikator.

Da alle Rechenoperationen getrennt für Ost- und Westdeutschland erfolgen, kann sich die unterschiedliche Streuung der Arbeitsmarktprobleme in beiden Teilen des Landes auch in den Werten des Gesamtindikators niederschlagen. Dies ist durchaus relevant, da ein Blick auf die Urwerte der Indikatoren in Tabelle 2 zeigt, daß nach Landesarbeitsamtsbezirken die Arbeitsmarktsituation in Ostdeutschland viel homogener ausfällt als im Westen. Dies spiegelt sich in den Durchschnitten der Variationskoeffizienten, die in Tabelle 4 enthalten sind.

Der Gesamtindikator kann sodann für die Mittelverteilung verwendet werden. Der IAB-Vorschlag impliziert, dies nach einem Modus durchzuführen, der einerseits die Größe des betreffenden Gebiets berücksichtigt, andererseits den Druck der Problemlage. Die Wahl des Gewichts der beiden Faktoren ist eine geschäftspolitische Entscheidung (vgl. Abschnitt 3.1), sie ergibt sich nicht einfach automatisch aus dem Verfahren. Gleiches gilt für die Wahl des Gewichts der Teilindikatoren.

Aus diesem Grund wurden verschiedene Varianten gerechnet und zur Wahl gestellt. Die Tabelle 5 mit den Ergebnissen zeigt, daß an den zweiten Faktor, der die differenziellen Problemlagen verkörpert, verschiedene Gewichte heranmultipliziert werden (Modellvarianten 8, 3 und 7).⁷ Diese Gewichte entsprechen unterschiedlichen Ausprägungen einer Größe, die hier „Steuerungsfaktor“ S genannt wird, um den Entscheidungsbedarf zu kennzeichnen, der an dieser Stelle besteht.

Ein Entscheidungsbedarf besteht auch in anderer Hinsicht (vgl. wiederum Abschnitt 3.1): Die einzelnen Teilindikatoren können unterschiedlich gewichtet werden.

⁶ In vielen Lebensbereichen werden ähnliche Regeln angewandt, so z. B. im Sport. Im Falle von Mehrkampfsportarten wird jede Leistung in einer Einzeldisziplin mit einem Punktwert versehen, der für das Gesamtergebnis maßgeblich ist. Nur so ist es möglich, Meterangaben für Weitsprung und Zeiten für Laufdisziplinen, z. B. im Zehnkampf, zu vergleichen. Dies gilt auch für Angaben in der gleichen Maßeinheit, da die Streuung der Ergebnisse wichtig ist. Würde man einfach die Resultate von Hundertmeterlauf und 1500-Meterlauf addieren, wäre der Spezialist für die Kurzstrecke hoffnungslos benachteiligt.

⁷ Die in den Tabellen fehlende ursprünglich vorgesehene Modellvariante 2 (Steuerungsfaktor 0,5) wurde in den Diskussionen mit der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit von vornherein ausgeschlossen, sie ist darum nicht mehr aufgeführt.

Tabelle 5: Varianten zur Mittelverteilung

Gesamtindikator aus den vier standardisierten Teilindikatoren gebildet:

Veränderung soz. versicherungspf. Beschäftigung, Unterbeschäftigung, Langzeitarbeitslosigkeit und Abgang in Arbeit

Verschiedene Varianten für die Mittelverteilung im Überblick

Angaben in Prozent. S = Steuerungsgröße (vgl. Gleichung (6))

„Modell“ Nr.	Gleichgewichtete Teilindikatoren			Unterschiedlich gewichtete Teilindikatoren				
	B=Bezugs- anteile	Mittelvert. S = 1	Mittelvert. S = 1,5	Mittelvert. S = 2	Mittelvert. Unter- besch.=0,4 und S = 1	Mittelvert. Langalo = 0,4 und S = 1	Mittelvert. Abgang = 0,1 und S = 1	Mittelvert. Abgang = 0,1 und S = 2
	1		8	3	4	5	6	7
SHH	6,73	7,32	7,62	7,92	7,31	7,19	7,13	7,54
NSB	12,73	15,45	16,81	18,17	15,42	15,38	15,20	17,66
NRW	26,39	26,58	26,68	26,78	27,10	27,42	27,14	27,90
Hessen	9,14	8,82	8,66	8,50	8,77	8,77	8,98	8,82
RPS	7,31	7,38	7,41	7,44	7,36	7,37	7,41	7,51
BW	15,91	13,09	11,68	10,27	13,00	13,11	13,24	10,58
NB	8,12	8,37	8,50	8,63	8,17	8,06	8,11	8,10
SB	10,27	8,42	7,50	6,57	8,22	8,16	7,95	5,64
Berlin-W	3,41	4,57	5,15	5,73	4,65	4,54	4,82	6,24
Bund-W	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
M-V	11,90	12,17	12,31	12,45	12,34	12,06	11,83	11,77
BB (o West)	25,03	24,67	24,49	24,31	24,32	24,66	25,04	25,05
SAT	34,07	37,12	38,64	40,16	37,28	37,36	37,17	40,26
Sachs.	29,00	26,04	24,56	23,08	26,07	25,92	25,96	22,93
Bund-O	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
D=Abweichungen prop. Vert. (W)		9,98	14,97	19,95	10,64	10,67	10,29	20,57
D=Abweichungen prop. Vert. (O)		6,65	9,97	13,29	7,29	6,90	6,21	12,41

Die letzten beiden Zeilen geben getrennt für Ost und West an, um wie viel die Mittelverteilung kumuliert von einer Verteilung entsprechend Bezugsgröße abweicht, wie viel sich also die Mittelverteilung gemäß Indikator gegenüber einer proportionalen Verteilung (entsprechend der Größe der Region) unterscheidet.

4.2 Formale Aspekte der Indikatorbildung

Der vorab gegebene verbale Abriß der Indikatorbildung wird im folgenden durch eine formal exakte Darstellung ergänzt.

Ein Gesamtindikator G wird durch Verknüpfung von Einzelindikatoren E_i gebildet. Die einfachsten dabei anwendbaren Vorgehensweisen sind Multiplikation und Addition. Eine multiplikative Verknüpfung kann zu Problemen bei der Rückübertragung der Streuung führen. Sie hat zudem die Besonderheit, Extremwerte höher zu gewichten (vgl. die Diskussion in Gräber et al. 1989). Da es dazu im vorliegenden Fall keinen Anlaß gibt, wird hier die additive Form der Verknüpfung verwendet. Der Gesamtindikator G wird auf folgende Weise ermittelt, wenn man zusätzlich berücksichtigt, daß den einzelnen Indikatoren i spezifische Gewichte w_i zugeordnet werden (mit $\sum w_i = 1$) und r ein Index für die betreffende Regionaleinheit (Landesarbeitsamtsbezirk, zusätzlich nach Ost und West aufgeteilt) ist:

$$G_r = \sum_i w_i \cdot E_{ir} \quad (1)$$

Vor einer Kombination sind die Teilindikatoren zu standardisieren, da sie unterschiedliche Wertebereiche aufweisen und auch die durchschnittliche Schwankungsbreite der sich für sie jeweils ergebenden Werte, d. h. ihre Standardabweichung, schwankt. Würde man dies nicht tun, erhielten Indikatoren mit höherer Standardabweichung σ_i implizit ein höheres Gewicht. Mit folgender Formel für die Standardisierung werden Werte produziert, die den Mittelwert Null und die Standardabweichung eins aufweisen:

$$\Theta_{ir} = \frac{E_{ir} - \bar{E}_i}{\sigma_i} \quad (2)$$

Hier gibt \bar{E}_i den Bundeswert für den jeweiligen Teilindikator an und σ_i seine Standardabweichung, die sich nach folgender Formel errechnet, bei der R für die Anzahl der Landesarbeitsamtsbezirke steht:

$$\sigma_i = \sqrt{\sum_r B_r (E_{ir} - \bar{E}_i)^2} \quad (3)$$

Dabei ist $B_r = b_r / \sum b_r$ (und wird in den Tabellen abkürzend als „Bezugsanteil“ bezeichnet), wobei b die absolute Anzahl der Personen gemäß der hier verwendeten Bezugsgröße angibt, die als Summe der abhängigen Erwerbspersonen und der Maßnahmeteilnehmer gebildet wird (vgl. Tabelle 1). Die Berechnung der relevanten Charakteristika Standardabweichung und Mittelwerte erfolgt getrennt nach Bundesrepublik Ost und West, da die Arbeitsmarktsituation in beiden Teilen des Landes nach wie vor sehr unterschiedlich ist und die Verteilung aus zwei getrennten Haushaltstiteln erfolgt.

Die Formeln unterscheiden sich von den üblichen eines Statistiklehrbuchs lediglich dadurch, daß statt des arithmetischen Mittels der Bundeswert verwendet wird und für die Berechnung der Standardabweichung Gewichtungen nach der Regionsgröße vorgenommen werden. Zweck der Vorkehrungen ist u. a., daß sich Änderungen des Regionszuschnitts auf den Gesamtindikator möglichst wenig auswirken. Dies ist analog der Vorgehensweise, die bei der Indikatorbildung für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gewählt wurde (vgl. Hirschenauer 1994).

Die Standardisierung erzeugt Indikatorwerte mit der Standardabweichung eins und löscht damit die Information aus, die in den Originaldaten über die Variation der Problemlagen enthalten ist. Um diesen Effekt zu vermeiden, ist es zweckmäßig, den Durchschnitt der Streuungen wieder auf die Indikatoren zu übertragen. Dazu kann jedoch nicht die Standardabweichung verwendet werden, da die Originaldaten unterschiedliche Mittelwerte und Wertebereiche aufweisen. Stattdessen empfiehlt sich die Benutzung des Variationskoeffizienten V_i , dies ist die durch den Bundeswert gewichtete Standardabweichung:

$$V_i = \sigma_i / \bar{E}_i \quad (4)$$

Allerdings sind hier zwei Probleme zu berücksichtigen: Der Variationskoeffizient ist nur für Werte entweder größer oder kleiner Null definiert. Dies ist jedoch im Fall der Veränderungsrate der Beschäftigung E_b nicht immer gegeben. Aus diesem Grund muß bei Bedarf hier eine Korrektur erfolgen, für die vorgeschlagen wird, daß im Falle eines Werts im Bereich von $-1 < \bar{E}_b < 1$, \bar{E}_b auf $= 1$ gesetzt wird. Eine Alternative wäre die Verwendung eines langfristigen Durchschnittswertes. Bei den vorliegenden Daten sind derartige Korrekturen jedoch nicht notwendig.

Zum anderen kann die Übertragung des Werts des Variationskoeffizienten auf die standardisierten Werte nur eine Näherungslösung darstellen, da diese einen Mittelwert von Null aufweisen. Trotz dieser Einschränkung ist der Einbau eines Automatismus für die Übertragung der Streubreite der empirischen Problemlagen auf die berechneten Indikatorwerte ein wichtiger Vorteil der gewählten Vorgehensweise. Berücksichtigt man unterschiedliche Gewichte für die Indikatoren, ergibt sich folgende Formel für den Gesamtindikator GI:

$$GI_r = \left(\sum_i w_i e_{ir} \right) \cdot \frac{\sum_i V_i}{4} \quad (5)$$

Zu bedenken ist weiterhin, daß mit den standardisierten Indikatoren zunächst nur eine Rangordnung für die einzelnen Regionen erzeugt wird (wie z. B. bei der Indikatorbildung für Zwecke der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“). Hier geht es jedoch darum, einen *Schlüssel für die Mittelverteilung* zu erhalten. Dazu muß der Gesamtindikator zusätzlich mit einem *Maß für die Größe der betreffenden Region* multipliziert werden. Wenn dafür zweckmäßigerweise die relative Anzahl der Beschäftigten (bzw. der Bezugsgröße) B_r angesetzt wird, kann der Anteil der betreffenden Region am Gesamtbudget nach folgender Formel angegeben werden:

$$M_r = B_r + B_r \cdot GI_r \cdot S \quad (6)$$

Man sieht, daß der Anteil einer Region an den verfügbaren Finanzmitteln entsprechend zwei additiv verknüpften Komponenten erfolgt. Die erste gibt schlicht die „*Größe*“ der *betreffenden Region* an, über sie erfolgt die Mittelzuteilung ausschließlich nach dem Anteil der Region. Die zweite Komponente, die ihrerseits aus drei Faktoren multiplikativ zusammengesetzt ist, gibt hingegen den *Problemdruck der Arbeitsmarktlage*⁸ an. Ein globaler *Steuerungsfaktor S* determiniert das relative Gewicht der beiden Komponenten. Dieser Faktor kann frei gesetzt werden; ist er sehr klein, wird die Mittelverteilung nahezu ausschließlich durch die relative Größe der

Regionen bestimmt; ist er groß, schlägt die durch den Gesamtindikator angezeigte Problemlage auf den jeweiligen Arbeitsmärkten stärker durch. Es sei daran erinnert, daß die zweite Komponente bei jenen Regionen, die sich vergleichsweise gut stellen, durch die Standardisierung negativ ausfällt. Diese erhalten also weniger Mittel zugewiesen, als ihnen nach ihrer Größe zustünde.

Damit bleibt im Prozeß der Indikatorbildung und seiner Anwendung auf eine Mittelverteilung nur noch ein abschließender Schritt: Die aufsummierten Werte $M = \sum_r M_r$ ergeben nur approximativ eins, so daß zur Korrektur durch eben diese Gesamtsumme M normiert werden muß.

4.3 Zur Diskussion des gewählten Verfahrens

Das eingeschlagene Verfahren intendiert, den Willen des Gesetzgebers umzusetzen und formale Aspekte der Indikator konstruktion nach wissenschaftlichen Maßstäben zu berücksichtigen, um ein im sachlichen Sinne adäquates Ergebnis zu produzieren. Grundsätzlich könnte die Mittelverteilung auch nach anderen Verfahren erfolgen; der hier eingeschlagene Weg beansprucht Zweckmäßigkeit als Maßstab, nicht Exklusivität. Andere Wege wurden von der IAB-Arbeitsgruppe diskutiert, zunächst ein leicht modifiziertes Verfahren vorgeschlagen, bei dem es jedoch Änderungsbedarf gab. Am Ende der Diskussionen zeigte sich, daß alle anderen betrachteten Methoden gravierende Nachteile aufwiesen, die eine Anwendung nicht möglich machten.

Das vorgeschlagene Verfahren hat u. a. den Vorzug der Einfachheit, es sind z. B. keine multivariaten Methoden notwendig, die die Durchschaubarkeit der Methode erschweren würde. Die Entscheidungsträger müssen die Methode verstehen, nicht zuletzt deswegen, da Eingriffsmöglichkeiten verbleiben und durch die Methode geradezu offengelegt werden. Eine dieser Eingriffsmöglichkeiten betrifft die Steuerungsgröße S , die nicht vorab, z. B. durch ein statistisches Kriterium, festgelegt werden kann. Die einbezogenen Teilindikatoren beziehen sich auf unterschiedliche Elemente der ökonomischen Realität. Zu ihrer Interpretation bedarf es Einsicht über Arbeitsmarktvorgänge, die nicht zuletzt theoretisch begründet sind. Dies muß sich in der Wahl des Faktors S niederschlagen.

Letztlich steht hinter der Wahl des Faktors eine Frage nach den grundsätzlichen Wirkungen von Arbeitsmarktpolitik. Erscheint es gemäß politischer Zielsetzungen als günstiger, Maßnahmen eher an den Brennpunkten des Arbeitsmarktes einzusetzen oder lieber eine eher gleichmäßige Verteilung der Mittel vorzunehmen? Man erkennt eine Parallele zum Wechselverhältnis von Wachstums- und Ausgleichszielen der Regionalpolitik (vgl. dazu z. B. Eckey 1995).

Für das Entscheidungsproblem wurde eine zusätzliche Hilfe insoweit gegeben, als die Streuung des Gesamtindikators in einer Weise modifiziert wurde, die sich an der empirischen Variation der Teilindikatoren orientiert. Geht man davon aus, daß diese Variation die Unterschiede der Problemlagen in bestimmter Weise reproduziert, wird hier eine Orientierungsgröße angeboten. Gemäß mathematischem Standpunkt könnte die Rückübertragung der Streuung auch durch einen modifizierten Steuerungsfaktor S' geschehen, der die Gewichtung mittels Variationskoeffizienten einschließt (also $S' = S(\sum_i V_i)/4$). Dies sieht man, wenn man (bei gleichgewichteten Teilindikatoren) Gleichungen (6) und (5) zusammenzieht:

$$M_r = B_r + B_r \cdot \frac{\sum_i e_{ir}}{4} \cdot \frac{\sum_i V_i}{4} \cdot S = B_r \cdot \left(1 + \frac{S'}{4} \sum_i e_{ir} \right)$$

⁸ Da in den Gesamtindikator auch ein Teilindikator für die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes eingeht, wird die Angabe des „Problemdrucks“ entsprechend modifiziert.

Bei der Rückübertragung der Streuung ist allerdings zu beachten, daß hier ein Spannungsverhältnis zur Standardisierung entsteht, da diese auf der Vereinheitlichung der Streuung der Teilindikatoren beruht. Für die Rückübertragung wird jedoch genau diese Streuung, die sich notwendig für die Teilindikatoren unterscheidet, wieder verwendet. Hat ein Indikator eine vergleichsweise hohe Streuung, geht diese in einer Vergrößerung des Wertes $\bar{V} = (\sum_i V_i)/4$ für den Durchschnitt der Variationskoeffizienten ein, ohne daß sich dies bei der Ermittlung der numerischen Werte für den Gesamtindikator durch eine erhöhte Gewichtung des betreffenden Teilindikators niederschlagen würde.

Das Problem ist letztlich unvermeidbar, da jede verfahrenstechnische Lösung sich im beschriebenen Sinne zwischen Standardisierung und Beibehaltung der Streuung entscheiden muß. Aus diesem Grund sollte künftig die Entwicklung der Teilindikatoren sorgsam beobachtet und gegebenenfalls die Wahl des Steuerungsparameters S angepaßt werden.

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß der zulässige Wertebereich für den Steuerungsparameter nach oben beschränkt ist. Formal entsteht das Problem, weil bei Regionen mit vergleichsweise günstiger Arbeitsmarktlage der Gesamtindikator negative Werte annimmt. Wie aus Gleichung (6) zu ersehen ist, wird ab einem bestimmten Punkt, wenn $B_r < -B_r \cdot GI_r \cdot S$, die Mittelzuteilung negativ. In diesem Fall, der erreicht ist, wenn $S > -1/GI_{r0}$, bekämen einzelne Regionen r_0 nicht nur kein Geld, sondern müßten sogar noch Mittel abgeben. Dies ist natürlich kein sinnvolles Ergebnis.

Tritt ein solcher Fall auf, sind zwei Vorgehensweisen möglich. Entweder man senkt den Wert des Steuerungsparameters unter den maximal zulässigen Wert. In diesem Fall wird also die Spreizung der Werte für die Mittelverteilung verringert. Oder man schließt die betreffende Region r_0 oder die betreffenden Regionen aus dem Verfahren aus und teilt für sie Mittel gesondert zu. Letzteres könnte dann diskutiert werden, wenn negative Werte nur bei einer oder bei wenigen Regionen auftreten, die als ‚Ausreißer‘ betrachtet werden, und man eine eher stärker differenzierte Verteilung präferiert.

Bei den Testrechnungen sind im Bereich der Werte, die für den Steuerungsfaktor erwogen wurden, keine solchen unzulässigen Effekte für die Mittelverteilung aufgetreten. Bei der Übertragung der Ergebnisse auf die Ebene der Arbeitsämter, wo stärkere Unterschiede in den regionalen Problemlagen festzustellen sind (siehe dazu für den Osten der Republik Blien, Hirschenauer 1994), mußte das Problem beachtet werden. Bei der weiteren Anwendung des Indikators ist hier Raum für eine geringfügige Abänderung des Formalismus, die sichert, daß keine unzulässigen Werte auftreten.

Schließlich sei noch der Fall diskutiert, daß einer der gewählten Indikatoren nur eine geringe Streuung aufweist. In diesem Fall kann nicht mehr davon ausgegangen werden, daß die gewählten Indikatoren gleichberechtigte Dimensionen regionaler Disparitäten auf den Arbeitsmärkten der Bundesrepublik darstellen. Ein solcher Fall ist in dem betrachteten Jahr nicht aufgetreten, da die einzelnen Teilindikatoren durchaus vergleichbare Werte insbesondere für den Variationskoeffizienten aufweisen (vgl. Tabelle 2), so daß erwartet werden kann, daß sie zwischen den Arbeitsmärkten hinreichend diskriminieren. Für die Zukunft kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, daß dieser Fall eintritt. Dann sollte der betreffende Indikator niedriger gewichtet werden. Weist schließlich ein Indikator so geringfügig unterschiedliche Werte auf, daß man davon ausgehen kann, daß er nicht mehr hinsichtlich unter-

schiedlicher Arbeitsmarktsituationen diskriminiert, sollte er ganz aus dem Prozeß der Mittelverteilung herausgenommen werden.

5 Das Ergebnis

5.1 Resultate verschiedener Modellvarianten

In Tabelle 4 finden sich die standardisierten Werte für die einzelnen Teilindikatoren, die zu einem Gesamtindikator kombiniert werden. Wie dargelegt, impliziert der IAB-Vorschlag, dies nach einem Modus durchzuführen, der einerseits die Größe des betreffenden Gebiets berücksichtigt, andererseits den Druck der Problemlage. Da die Bewertung der Bedeutung der beiden Faktoren eine geschäftspolitische Entscheidung (vgl. Abschnitt 3.1) ist, wurden verschiedene Varianten gerechnet und zur Wahl gestellt. Die Tabelle 5 zeigt die Ergebnisse verschiedener Werte für den Steuerungsparameter S, der das Gewicht der Problemlage bei der Mittelverteilung berücksichtigt (Modellvarianten 8, 3 und 7).

Auch die einzelnen Teilindikatoren erhielten unterschiedliche Gewichte w_i (vgl. die Gleichungen (1) und (5)), dies wird hier dadurch demonstriert, daß in einzelnen Varianten die Unterbeschäftigung (Modellvariante 4) oder die Langzeitarbeitslosigkeit (Modellvariante 5) mit 40 % Gewicht eingehen. Die anderen Indikatoren erhalten demgemäß ein Gewicht von 20 %. In zwei weiteren Varianten (Nr. 6 und 7) wird das Gewicht der Abgangshäufigkeit auf 10 % gesetzt, die anderen drei Teilindikatoren gehen dann mit 30 % in die Rechnungen ein.

Aus Tabelle 5 kann entnommen werden, daß die unterschiedlichen Gewichtungen der Teilindikatoren das Ergebnis kaum beeinflussen, da die einzelnen Teildimensionen zum Teil stark miteinander korreliert sind. Die Wahl des Steuerungsparameters S hat einen größeren Einfluß. Mit höheren Werten für S weicht die Verteilung stärker von dem Wert ab, der durch die Größe der Regionen gegeben ist. Dies wird durch einen Blick auf Tabelle 6 weiter verdeutlicht, da dort aufgelistet ist, wie viel mehr eine Region erhält als ihr zustünde, wenn allein nach Größe verteilt würde. Basis der in der Tabelle enthaltenen Prozentangaben ist dabei die Bezugsgröße, d. h. die Regionsgröße. Die Abweichungen A berechnen sich also als $A_r = (M_r^x - B_r) / B_r$, wenn M^x der Anteil der zugewiesenen Mittel nach den Modellvarianten $x = 1, 3-8$ und B die Größe der betreffenden Region ist, die wiederum als Größenanteil an allen Regionen, verkörpert durch die hier allgemein verwendete Bezugsgröße, gemessen wird.

Die Abweichungen A sind relativ klein, dies wird in einer summarischen Größe D^x deutlich, die in Tabelle 5 enthalten ist. Hier wird in den untersten Zeilen der Tabelle jeweils angegeben, um wieviel sich die generierte Mittelverteilung von einer proportionalen Verteilung unterscheidet. Dazu werden getrennt für Ost und West einfach die Absolutwerte der Differenzen zwischen der ersten Spalte der Tabelle mit den Anteilswerten für die Größe B und der für die Mittelverteilung maßgeblichen Spalte aufsummiert. Dies vollzieht sich nach folgender Formel:

$$D^x = \sum_r |B_r - M_r^x|$$

Die Kleinheit der Werte für D^x erklärt sich u. a. daraus, daß auch der zweite Term in der Gleichung (6) die Größe der betreffenden Region B_r enthält. Selbst wenn man sich radikal nach der Problemlage und nicht nach der Proportionalität bei der Mittelverteilung richten wollte, muß eine Zuweisung von

Tabelle 6: Abweichungen in der Mittelzuteilung eines LAA von derjenigen, die sich aufgrund seiner Größe ergeben würde
in % auf der Grundlage dieser Größe
A = (M - B) / B

„Modell“ Nr.	Gleichgewichtete Teilindikatoren			Unterschiedlich gewichtete Teilindikatoren			
	Mittelvert. S = 1	Mittelvert. S = 1,5	Mittelvert. S = 2	Mittelvert. Unterbesch.=0,4 und S = 1	Mittelvert. Langalo = 0,4 und S = 1	Mittelvert. Abgang = 0,1 und S = 1	Mittelvert. Abgang = 0,1 und S = 2
	1	8	3	4	5	6	7
SHH	8,89	13,33	17,77	8,76	6,96	6,07	12,13
NSB	21,34	32,00	42,65	21,07	20,74	19,36	38,70
NRW	0,75	1,12	1,49	2,71	3,90	2,86	5,72
Hessen	-3,51	-5,26	-7,01	-3,97	-3,99	-1,71	-3,41
RPS	0,88	1,32	1,76	0,59	0,78	1,35	2,70
BW	-17,73	-26,59	-35,44	-18,28	-17,59	-16,74	-33,46
NB	3,12	4,68	6,24	0,56	-0,69	-0,13	-0,25
SB	-18,01	-27,01	-36,00	-19,95	-20,59	-22,56	-45,10
Berlin-W	34,08	51,11	68,13	36,55	33,41	41,65	83,26
Bund-W	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
M-V	2,33	3,50	4,66	3,72	1,34	-0,53	-1,06
BB (o West)	-1,44	-2,16	-2,88	-2,83	-1,46	0,04	0,08
SAT	8,94	13,41	17,87	9,40	9,66	9,08	18,15
Sachs.	-10,21	-15,32	-20,42	-10,13	-10,63	-10,48	-20,95
Bund-O	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Budgetmitteln die Regionsgröße berücksichtigen. Die Werte für D^x unterscheiden sich für Ost- und Westdeutschland, auch wenn der gleiche Steuerungs faktor S verwendet wird. Dies ist auf zwei Eigenschaften der gewählten Indikatorkonstruktion zurückzuführen. Einmal wirken sich die unterschiedlichen Werte für die durchschnittlichen Variationskoeffizienten

\bar{V}_{Ost} und \bar{V}_{West} aus (vgl. Tabelle 4). Zum anderen beeinflussen die Korrelationen der Teilindikatoren untereinander das Ergebnis. Sind sie hoch, liegen gravierendere regionale Disparitäten vor, die Werte für den Gesamtindikator unterscheiden sich stärker und die Mittel werden in stärkerem Maße umverteilt. Man sieht also, daß der Gesamtindikator solche Korrelationen widerspiegelt.

Tabelle 7: Unstandardisierte Einzelindikatoren für die Arbeitsamtsbezirke in Rheinland-Pfalz-Saarland
Angaben in Prozent

	Veränderungs- d.soz. vers.pfl. Besch.	Unter- beschäfti- gungs- quote	Quote Lang- zeit- arbeits- losigkeit	Abgänge aus Arbeits- losigkeit in Besch. (Quote)	Bezugs- größe
Arbeitsämter					
511 Bad Kreuznach	-2,887	12,745	4,412	7,901	122723
515 Kaiserslautern	-0,875	15,291	5,322	7,489	148708
519 Koblenz	-1,806	9,767	2,027	7,805	118697
523 Ludwigshafen	-1,268	10,306	3,350	5,266	206231
527 Mainz	-0,895	9,713	3,201	5,475	241758
531 Mayen	-1,592	9,700	2,465	7,048	103682
535 Montabaur	-2,437	9,026	2,198	7,054	129794
539 Neunkirchen	-3,271	12,259	4,112	6,303	125086
543 Landau	-3,100	10,845	3,506	6,477	150619
547 Neuwied	-2,043	10,357	2,725	7,497	123726
551 Pirmasens	-3,849	16,249	5,588	7,838	78849
555 Saarbruecken	-1,265	16,809	6,676	6,690	171839
559 Saarlouis	-2,426	14,396	5,571	7,071	123380
563 Trier	-1,940	10,596	2,878	8,401	183989
RPS	-1,911	11,824	3,826	6,871	2029081

Definition Indikatoren:
Veränderungsrate Beschäftigung: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte (12/96 - 12/95) / 12/95
Unterbeschäftigung (7/96-6/97): (Progn. Arbeitslose + Vollzeit FuU + §249h/242s + ABM) / Bezugsgröße
Langzeitarbeitslosenquote: Arbeitslose (Aug. 97) mit Dauer > 1Jahr / Bezugsgröße
Quote der Abgänger: Abgänger aus Arbeitslosigkeit in Arbeit (ohne ABM, 294h, 242s, 6/97) / Bezug * 12
Bezugsgröße: Abhängige Erwerbstätige + Maßnahmeteilnehmer (siehe Unterbeschäftigung) + Arbeitslose

Die Tabellen 7 und 8 enthalten eine Umsetzung der Indikatorkonstruktion bzw. Mittelverteilung auf das Gebiet eines speziellen Landesamtes, nämlich Rheinland-Pfalz/Saarland. An diesem Beispiel kann die Zweistufigkeit des Vorgehens verdeutlicht werden. Nachdem auf die Ebene der Landesamtsämter verteilt wurde, kann die gleiche Vorgehensweise für die Umsetzung auf die Ebene der einzelnen Arbeitsamtsbezirke verwendet werden.

5.2 Die Entscheidung über den Modus zur Mittelverteilung

Das hier beschriebene Verfahren zur Mittelverteilung und die dazugehörigen Strategien bei der Konstruktion eines Indikators wurden im IAB im Verlaufe des Jahres 1997 erarbeitet. Dies geschah auf der Grundlage von Diskussionen in der abteilungsübergreifenden Arbeitsgruppe in der Hauptstelle der BA. Die maßgeblichen Basisentscheidungen (vgl. Abschnitt 3.1) wurden in dieser Arbeitsgruppe vorgeklärt und von den fachlich Verantwortlichen beschlossen.

Nachdem ein Vorschlag auf diese Weise erarbeitet war, wurde er den *Entscheidungssträgern in der Bundesanstalt für Arbeit* im Spätsommer 1997 vorgetragen. Nach ausführlicher Diskussion der speziellen Eigenschaften des Verfahrens wurde die *grundsätzliche Vorgehensweise akzeptiert*. Dieser zentrale Schritt erfolgte, bevor die einzelnen Indikatoren in der geforderten Aktualität vorlagen.

Nachdem von der Statistik der Hauptstelle der BA die endgültigen *amtlichen Daten* zur Verfügung gestellt werden konnten, wurden verschiedene Varianten für die Mittelverteilung gerechnet und auf Sitzungen der Selbstverwaltung vorgestellt. Eine Variante (mit der Nr. 2 und dem Steuerungs fak-

Tabelle 8: Übersicht zur Mittelverteilung in Rheinland-Pfalz/ Saarland

Gesamtindikator aus den vier standardisierten Teilindikatoren gebildet:

Veränderung soz. versicherungspf. Beschäftigung, Unterbeschäftigung, Langzeitarbeitslosigkeit und Abgang in Arbeit

Verschiedene Varianten für die Mittelverteilung im Überblick

Angaben in Prozent

	Gleichgewichtete Teilindikatoren				Unterschiedlich gewichtete Teilindikatoren			
	B=Bezugs- anteile	Mittelvert. S = 1	Mittelvert. S = 1,5	Mittelvert. S = 2	Mittelvert. Unter- besch.=0,4 und S = 1	Mittelvert. Langalo = 0,4 Abgang = 0,1 und S = 1	Mittelvert. Abgang = 0,1 und S = 1	Mittelvert. Abgang = 0,1 und S = 2
Arbeitsämter		1	2	3	4	5	6	7
511 Bad Kreuznach	6,05	7,33	7,97	8,61	7,21	7,23	7,22	8,38
515 Kaiserslautern	7,33	8,31	8,80	9,29	8,70	8,58	8,24	9,15
519 Koblenz	5,85	5,28	4,99	4,71	5,11	4,95	4,84	3,84
523 Ludwigshafen	10,16	7,67	6,42	5,19	7,81	7,96	8,14	6,13
527 Mainz	11,91	8,50	6,80	5,11	8,60	8,86	8,81	5,73
531 Mayen	5,11	4,34	3,96	3,58	4,24	4,20	4,13	3,17
535 Montabaur	6,40	5,68	5,32	4,96	5,41	5,38	5,46	4,54
539 Neunkirchen	6,16	6,76	7,05	7,35	6,70	6,71	7,08	7,99
543 Landau	7,42	7,59	7,67	7,75	7,38	7,45	7,79	8,16
547 Neuwied	6,10	5,81	5,67	5,53	5,66	5,59	5,53	4,97
551 Pirmasens	3,89	5,64	6,52	7,39	5,69	5,58	5,77	7,64
555 Saarbrücken	8,47	10,36	11,30	12,24	10,96	11,01	10,83	13,17
559 Saarlouis	6,08	7,42	8,09	8,76	7,52	7,61	7,62	9,15
563 Trier	9,07	9,31	9,43	9,55	9,01	8,90	8,54	8,01
RPS	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
D = Abweichung zwischen Proportionaler und indikatorgesteuerter Mittelverteilung		16,52	24,74	32,92	17,60	17,54	18,31	36,46

tor $S = 0,5$) wurde sogleich als offensichtlich nicht hinreichend problemorientiert verworfen. Stattdessen wurde eine andere gewünscht, die zunächst nicht angeboten worden war. Dies war eine Variante mit dem Steuerungsfaktor 1,5. Nachdem diese *Modellvariante Nr. 8* vom IAB nachgeliefert worden war, wurde sie schließlich vom Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit (am 19. 11. 97) *beschlossen*.

Diese Variante, die in den Tabellen 5 und 6 jeweils grau unterlegt dargestellt ist, erwies sich als konsensfähig, da sie einerseits der Problemorientierung ein höheres Gewicht als der proportionalen Umsetzung gibt. Auf der anderen Seite bedeutet sie keine übermäßigen Eingriffe in Gestalt von Budgetreduktionen für jene Regionen, die sich vergleichsweise günstiger darstellen. Die Wahl des Modells Nr. 8 ist folglich durch die Vorsicht geleitet, da man nicht wünscht, daß einige Regionen nur sehr geringe Budgetmittel erhalten. Man sieht Arbeitslosigkeit als ein Problem, das nicht nur in einigen speziellen Regionen wichtig ist. Es ist vielmehr von globaler Bedeutung in allen Regionen und darum müssen überall hinreichende Mittel zur Verfügung stehen.

Der Beschluß sieht eine gleiche Gewichtung aller Teilindikatoren vor und reflektiert damit das Ergebnis, nach dem eine Verteilung mit unterschiedlichen Gewichten nur mäßig starke Abweichungen von der Mittelverteilung mit Gleichgewichtung produziert. Dann ist letztere zu bevorzugen, da sie sich als konzeptuell besonders einfach erweist.

5.3 Die weitere Umsetzung der Beschlüsse zur Mittelverteilung

Nachdem der Beschluß für eine spezielle Variante erfolgt war, wurde über eine Anpassungszeit zu seiner Umsetzung entschieden. Um den Arbeitsmarkt nicht durch Stop-and-Go-Effekte zu belasten, wurde mit einem Stabilisierungsfaktor eine Anpassungszeit von vier Jahren beschlossen, während der der

neue Verteilungsmodus stufenweise die alte Ist-Verteilung berücksichtigen sollte. Im Jahr 1998 sollte demnach zu 75 % nach altem und zu 25 % nach neuem Modus verteilt werden. Im Jahre 1999 würde die neue Formel bereits für die Hälfte der Mittel maßgeblich sein usw. Dieser Vorstandsbeschluß zur Anpassung wurde später (am 18. 12. 97) vom Verwaltungsrat der Bundesanstalt bestätigt. Die Mittelansätze unter Berücksichtigung des Stabilisierungsfaktors sind Tabelle 9 zu entnehmen.

Mit der Verteilung auf die Ebene der Landesarbeitsämter war die Arbeit noch nicht vollständig getan, zusätzlich war es notwendig, die Mittel auf die Ebene der Arbeitsämter umzulegen. Die einzelnen Landesarbeitsämter konnten von dem auf Bundesebene geltenden Modus abweichen. Gänzlich andere Vorgehensweisen wurden jedoch nicht für zweckmäßig befunden. Die Daten für die Rechnungen wurden auch für die Ebene der Arbeitsämter von der Statistik der Hauptstelle der BA bereitgestellt. Die einzige Abweichung gegenüber der Verfahrensweise auf der Ebene der Landesarbeitsämter war, daß keine Arbeitslosigkeitsprognose für die Arbeitsamtsbezirke verfügbar war (vgl. die Tabellen 7 und 8). Auf kleinräumiger Ebene erscheinen Prognosen als schwieriger realisierbar, da hier zufällige Entwicklungen und partikuläre Ereignisse (wie z. B. einzelne Betriebsschließungen) stärker durchschlagen können.

In der weiteren Umsetzung der Vorgehensweise übernahmen die Statistikreferate in den Landesarbeitsämtern in eigener Regie für ihren Bereich die Durchführung jener Berechnungen, die vom IAB für die Bundesebene vorgelegt worden waren.

Parallel wurde die Vorgehensweise bei der Mittelverteilung mit den Forschungsreferaten des IAB in den Landesarbeitsämtern diskutiert und weitere Vorschläge gesammelt. Es

Tabelle 9: Mittelverteilung 1998 unter Berücksichtigung eines Stabilisierungsfaktors

Landes- arbeits- amt	Mittel- zuteilung	Arbeits- markt- indikator	Differenz zw. Sp. 2 und 3	Stabilisator = 1/4 Differenz zwischen Sp. 2 und 3	Mittel- zuteilung		tatsächliche Mittel- zuteilung
	1997	1998			1998		1997*)
	<i>in %</i> <i>Sp. 2</i>	<i>in %</i> <i>Sp. 3</i>	<i>in %</i> <i>Sp. 4</i>	<i>in %</i> <i>Sp. 5</i>	<i>in %</i> <i>Sp. 6</i>	<i>in Mio DM</i> <i>Sp. 7</i>	<i>in Mio DM</i> <i>Sp. 8</i>
<i>Sp. 1</i>							
SHH	6,97	7,62	0,66	0,16	7,13	890,9	850,3
NSB	15,62	16,81	1,18	0,30	15,92	1989,2	1.906,9
NRW	29,60	26,68	-2,92	-0,73	28,87	3607,2	3.612,3
Hessen	7,96	8,66	0,70	0,17	8,13	1015,8	970,9
RPS	7,69	7,41	-0,28	-0,07	7,62	952,1	938,5
BW	12,27	11,68	-0,59	-0,15	12,12	1514,3	1.497,5
Bayern	14,52	16,00	1,48	0,37	14,89	1860,5	1.772,6
davon NB	6,91	8,50	1,59	0,40	7,31		843,0
davon SB	7,62	7,50	-0,12	-0,03	7,59		929,7
BB-West	5,37	5,15	-0,22	-0,06	5,31	664,7	655,4
BG-West	100,00	100,00	0,00	0,00	100,00	12494,6	12.204,5
MV	13,62	12,31	-1,30	-0,33	13,29	1760,0	1.750,4
BB-Ost	21,19	24,49	3,30	0,82	22,01	2914,8	2.723,9
SAT	37,43	38,64	1,21	0,30	37,73	4996,5	4.811,2
Sachsen	27,77	24,56	-3,21	-0,80	26,97	3571,6	3.569,5
BG-Ost	100,00	100,00	0,00	0,00	100,00	13243,0	12.855,0

*) Hierin enthalten sind die Mittelzuteilungen für die Instrumente FuU, ABM-Z, Trainingsmaßnahmen, LKZ für ältere Arbeitnehmer, EZ, FdA, Ermessensleistungen der beruflichen Reha, § 40c AFG

erwies sich als vorteilhaft, daß das IAB über externe Kompetenz vor Ort verfügt, die in die Meinungsbildung einfließen konnte. Ergebnis der dezentralen Prozesse in den Landesarbeitsämtern war, daß diese in die Lage versetzt wurden, das Verfahren selbst anzuwenden und zu variieren. Bei der Ermittlung der Werte für die Mittelzuweisung zeigte sich das erwartete Ergebnis, daß in der Bundesrepublik regionale Disparitäten von einer relativ kleinräumigen Struktur sind. Die Indikatorwerte unterscheiden sich mit anderen Worten stärker innerhalb als zwischen Landesarbeitsämtern.

Letztlich wurde der dargestellte Verteilungsmodus in seinem Kern in allen Landesarbeitsämtern implementiert. In Reaktion auf regionale Besonderheiten wichen einzelne Landesarbeitsämter zum Teil etwas von der im Bund angewendeten Vorgehensweise ab. Insbesondere der Steuerungsfaktor wurde bei der Verteilung der Mittel zum Teil auf andere Werte gesetzt.

6 Ausblick

Seit Anfang 1998 werden die Mittel der Arbeitsmarktpolitik nach dem beschriebenen Modus verteilt. Es wäre wünschenswert, wenn man die dabei auftretenden Effekte auf das Arbeitsmarktgeschehen unmittelbar beurteilen, d. h. die zugrundeliegenden Maßstäbe der Effektivität und Effizienz direkt nachprüfen könnte. Dazu ist es jedoch zu früh, da strenggenommen eine Evaluation des Arbeitsmarktindikators nur im Zusammenhang mit speziellen Evaluationen der einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente durchführbar ist.⁹ Ergänzend ist die Information heranzuziehen, die im Rahmen

der Eingliederungsbilanzen, deren Erstellung derzeit vorbereitet wird und die nach dem SGB verbindlich vorgeschrieben sind, zur Verfügung stehen wird.

Analysen der regionalen Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik (nach dem Vorbild von Reissert 1988) und weitere von Schmid et al. (1997) beschriebene Schritte müßten ergänzend durchgeführt werden. Sicherlich wäre interessant, die Aspekte der regionalen Verteilungswirkungen der Arbeitsmarktpolitik in der Integration mit den verschiedenen Zweigen der regionalen Strukturpolitik zu beurteilen und Sekundärwirkungen auf regionale Ökonomien, z. B. auf Kaufkraft und Entwicklungspotentiale zu analysieren. Zusammenhänge zwischen regionaler Arbeitslosigkeit und regionalem Lohnniveau werden in jüngerer Zeit in der Diskussion um die sogenannte „Lohnkurve“ aufgenommen (vgl. Blanchflower/ Oswald 1996, Blien 1995 und Baltagi/ Blien 1998).

Sobald weitere und aktuellere trag- und konsensfähige Ergebnisse u. a. zur Evaluation der Arbeitsmarktpolitik vorliegen, wird man die verschiedenen Aspekte des Verteilungsschlüssels erneut beurteilen müssen. Bis dahin wird die IAB-Forschung die BA-Verwaltung bei ihrer Aufgabe der regionalen Mittelverteilung begleitend unterstützen.

Es ist davon auszugehen, daß der grundlegende Modus der Verteilung, also die Konstruktion des Schlüssels und des Arbeitsmarktindikators, auf dem dieser wesentlich beruht, für absehbare Zeit beibehalten wird. Wie den Entscheidungsträgern in der BA sehr wohl bewußt ist, sollte eine Stop-and-Go-Politik vermieden werden. Die Kriterien für die Entwicklung des Verteilungsschlüssels berücksichtigen möglichst genau die gesetzlichen Vorgaben des Sozialgesetzbuchs und zeichnen sich durch Transparenz der Vorgehensweise, Offenheit für die notwendigen geschäftspolitischen Entscheidungen und wissenschaftlich-formale Korrektheit in der Umsetzung aus. Diese Vorteile und das Interesse an Kontinuität sprechen für eine Beibehaltung der Konstruktion des Verteilungsschlüssels.

⁹ An solchen Evaluationen wird z. Z. in verschiedenen Institutionen, u. a. im IAB, gearbeitet (vgl. einzelne Beiträge in Pfeiffer/ Pohlmeier (1998) sowie Eichler, Lechner 1998, Bender, Klose 1998, Kraus, Puhani, Steiner 1997). Zur generellen Vorgehensweise bei der Evaluation von Arbeitsmarktpolitik vgl. den konzeptionellen Rahmen von Schmid, Schömann & Schütz (1997) sowie einzelne Beiträge in Schmid, O'Reilly & Schömann (1996).

Die Offenheit für geschäftspolitische Schwerpunktsetzungen ermöglicht eine Feinabstimmung, die sich z. B. in veränderten Gewichtungen oder auch in der Modifikation von Teilindikatoren ausdrücken kann. Der Indikator wurde auf eine Weise konstruiert, daß an der prinzipiellen Vorgehensweise festgehalten werden kann, aber trotzdem Spielräume für Entscheidungen verbleiben. Um die weitere Diskussion zu diesem Thema auf eine informierte Grundlage zu stellen, wird hier das Ergebnis der Berechnungen und Beratungen einer wissenschaftlichen Öffentlichkeit vorgelegt.

Der Schlüssel zur Mittelverteilung und der dafür verwendete Arbeitsmarkindikator sind Beispiele für die laufende Politikberatung durch das IAB. Im vorliegenden Fall wurden keine abstrakten Konzepte vorgetragen, die entwickelten Vorschläge wurden vielmehr in das Handeln der BA-Verwaltung umgesetzt und sind nun ein Gestaltungsprinzip der Arbeitsmarktpolitik. Umgekehrt, vom Standpunkt der Verwaltung, ist die wissenschaftliche Absicherung ihres Handelns notwendige Folge der Anwendung von Effizienz- und Erfolgskriterien in der Arbeitsmarktpolitik.

Literaturverzeichnis

- Autorengemeinschaft (1997): Arbeitsmarktentwicklung und aktive Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozeß 1990-1996. IABwerkstattbericht 5.
- Bade, Franz-Josef (1998): Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der regionalen Strukturpolitik. In: Raumforschung & Raumordnung 1, S. 3-8.
- Baltagi, Badi/ Blien, Uwe (1998): The German Wage Curve. In: Economics Letters (im Erscheinen).
- Bean, Charles R. (1994): European Unemployment: A Survey. In: Journal of Economic Literature 22/2, S. 573-619.
- Bender, Stefan/ Hilzendegen, Jürgen/ Rohwer, Götz/ Rudolph, Helmut (1996): Die IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990. Eine praktische Einführung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 197. Nürnberg.
- Bender, Stefan/ Klose, Christoph (1998): Beschäftigungseffekte von Trainingsmaßnahmen. Internes Papier des IAB.
- Benterbusch, Ulrich (1996): Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Neuabgrenzung der Fördergebiete in Westdeutschland und Ausgestaltung der Förderung in Ostdeutschland für die Jahre 1997-1999. In: Informationen zur Raumentwicklung 9, S. 517-556.
- Blanchflower, David G./ Oswald, Andrew J. (1996): Effizienzentlohnung und die deutsche Lohnkurve. In: MittAB 3, S. 460-466.
- Blien, Uwe (1995): Die Lohnkurve von 1989. In: MittAB 2, S. 155-170.
- Blien, Uwe/ Hirschenauer, Franziska (1994): Die Entwicklung regionaler Disparitäten in Ostdeutschland. In: MittAB 4, S. 323-337.
- Blien, Uwe/ Koller, Martin/ Schiebel, Winfried (1991): Indikatoren zur Neuabgrenzung der Förderregionen. In: MittAB 1, S. 1-24.
- Blien, Uwe/ Tassinopoulos, Alexandros (1998): Forecasting Regional Employment with the ENTROP Method. Paper at the EALE Conference, Blankenberge.
- Brinkmann, Christian (1998): Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik. In: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit (ibv) 17, S. 1763-1772.
- Brinkmann, Christian/ Gottsleben, Volkmar (1994): Labour Market and Labour Market Policy in the Eastern Part of Germany: New Approaches and new Links to Structural Policy. In: LABOUR 3.
- Eckey, Hans-Friedrich (1995): Regionale Strukturpolitik. In: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- Eckey, Hans-Friedrich/ Klemmer, Paul (1991): Neuabgrenzung von Arbeitsmarkregionen für die Zwecke der regionalen Wirtschaftspolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung 9-10, S. 569-578.
- Eichler, Martin/ Lechner, Michael (1998): An Evaluation of Public Employment Programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt. Unpublished Paper of the University of Mannheim.
- Flemmig, Jörg (Hrsg.) (1995): Moderne Makroökonomik: Eine kritische Bestandsaufnahme. Marburg: Metropolis.
- Franz, Wolfgang (1996): Theoretische Ansätze zur Erklärung der Arbeitslosigkeit: Wo stehen wir 1995? In: Gahlen/ Hesse/ Ramser (1996).
- Franz, Wolfgang/ Schalk, Hans Joachim (1995): Eine kritische Würdigung der Wirksamkeit der regionalen Investitionsförderung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Gahlen/ Hesse/ Ramser (1995).
- Gahlen, Bernhard/ Hesse, Helmut/ Ramser, Hans Jürgen (Hrsg.) (1995): Standort und Region. Neue Ansätze zur Regionalökonomik. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Gahlen, Bernhard/ Hesse, Helmut/ Ramser, Hans Jürgen (Hrsg.) (1996): Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten ihrer Überwindung. Tübingen: Mohr.
- Gräber, Heinrich/ Hembach, Klaus/ Kirschner, Brigitte/ Spehl, Harald et al. (1989): Verfahren zur Abgrenzung des Fördergebietes der Gemeinschaftsaufgabe. Forschungsgutachten für den Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ - Endbericht. Trier.
- Hirschenauer, Franziska (1994): Indikatoren zur Neuabgrenzung des regionalpolitischen Fördergebiets 1993. In: MittAB 2, S. 108-129.
- Hönekopp, Elmar (1995): Zum gegenwärtigen System der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland - eine Skizze. IAB-IPIS-VUPSV Working Papers 5.
- Koller, Martin (1996): Arbeitsmarkt- und Einkommensindikatoren für die Neuabgrenzung der Fördergebiete 1996. In: Informationen zur Raumentwicklung 9, S. 557-570.
- Koller, Martin/ Stichter, Albert (1997): Eine Arbeitsloskeitsprognose des IAB. Internes Papier des IAB.
- Kraus, Florian/ Puhani, Patrick A./ Steiner, Viktor (1997): Employment Effects of Publicly Financed Training Programs - The East German Experience. ZEW Discussion Paper 97-33.
- Layard, Richard/ Nickell, Stephen/ Jackman, Richard (1991): Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market. Oxford: Oxford University Press.
- Pfeiffer, Friedhelm/ Pohlmeier, Winfried (Hrsg.) (1998): Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg. Baden-Baden: Nomos.
- Reissert, Bernd (1988): Regionale Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Politikansätze zu regionalen Arbeitsmarktp Problemen. Forschungs und Sitzungsberichte 178. Hannover.
- Schmid, Günther/ Schömann, Klaus/ Schütz, Holger (1997): Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik. Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin. Discussion Papers FS I 97-204, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmid, Günther/ O'Reilly, Jacqueline/ Schömann, Klaus (Hrsg.) (1996): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Cheltenham etc.
- Spehl, Harald (1995): Nachhaltige Regionalentwicklung. In: Gahlen/ Hesse/ Ramser (1995).
- Tassinopoulos, Alexandros (1996): Regionale Beschäftigungsprognose 1996/97 für die alten Bundesländer. In: MittAB 3, S. 363-377.

- Tassinopoulos, Alexandros (1998a): Eine regionale Beschäftigungsprognose für die alten Bundesländer zum Jahre 1999. Internes Papier des IAB, Veröffentlichung in Vorbereitung.
- Tassinopoulos, Alexandros (1998b): Regionale Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Schmid, Alfons (Hrsg.), Konzeptionelle Grundlagen für eine regionale Arbeitsmarktpolitik. Arbeitstitel, im Erscheinen.
- Tetsch, Friedemann/ Benterbusch, Ulrich/ Letixerant, Peter (1996): Die Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Köln.
- Vogt, Winfried (1994): Akzelerierende Inflation oder steigende Arbeitslosigkeit? Überlegungen zum makroökonomischen Stabilitätsproblem. Unveröffentlichtes Diskussionspapier der Universität Regensburg.
- Vogt, Winfried (1995): Makroökonomische Auswirkungen von beschränkter Marktmacht auf dem Güter- und Arbeitsmarkt. In: Flemmig (1995).
- Vogt, Winfried (1996): Überlegungen zur makroökonomischen Modellbildung. In: Gahlen/ Hesse/ Ramser (1996).
- Zarth, Michael (1991): Neuordnung der Regionalförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In: Informationen zur Raumentwicklung 9-10, S. 539-556.